

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Matilda Jansson

Handledare: Gary Kokk

Examinatorer: Björn Rombach

Vem fångar FISK:en?

-

En studie om sju myndigheters arbete mot korruption

Sammanfattning

Masteruppsats i offentlig förvaltning, ledning och styrning. Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Höstterminen 2014, 30 hp

Författare: Matilda Jansson

Handledare: Gary Kokk

Bakgrund och problembeskrivning: Under senare år har flertalet skandaler och härvor avslöjats där offentlig anställda på myndigheter varit inblandade. Vissa forskare menar dessutom att NPM:s framfart har lett till att risken för korruption i offentlig förvaltning ökat. Förordningen om intern styrning och kontroll, FISK, ska leda till att myndigheter har ett fullgott skydd mot korruption genom att analysera och hantera riskerna. Riskrevisionen har dock kritiserat myndigheternas skydd mot korruption för att vara alltför ostrukturerat och osystematiskt. Dessutom ifrågasätts ifall FISK egentligen har någon betydelse i myndigheternas arbete mot korruption.

Syfte: Syftet med uppsatsen är att ta reda på om FISK har betydelse i myndigheters arbete mot korruption. För att kunna göra det krävs en genomgång om vad myndigheter gör i deras arbete mot korruption. Dessutom föregår en analys kring möjliga orsaker till de resultat som uppsatsen visar utifrån teorier om nyinstitutionell teori samt risk management.

Metod: I denna uppsats har kvalitativ metod använts. Forskningsdesignen har varit komparativ multipel fallstudie då syftet har varit att urskilja mönster och trender mellan de intervjuade myndigheterna för att på så vis kunna visa på likheter och olikheter.

Resultat: Utifrån uppsatsen dras slutsatsen att FISK inte har någon betydelse i myndigheternas arbete mot korruption. Detta trots att FISK syftar till att stärka skyddet mot korruption på svenska myndigheter. Riskanalyser på områden som är i riskzon för korruption förekommer inte på någon myndighet. Myndigheternas arbete mot korruption karaktäriseras av utbildningar, värdegrundsarbete och policydokument.

Nyckelord: Korruption, FISK, myndigheter, institutionell teori, risk management

Förord

Jag vill börja med att tacka respondenterna från Transportstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Läkemedelsverket, Lantmäteriet, Jordbruksverket och Kronofogdemyndigheten som tackat ja till intervju och därigenom låta mig få ta del av ovärderlig information. Utöver detta vill jag tacka min handledare Gary Kokk som gett mig värdefullt stöd och handledning under arbetets gång.

Stockholm den 7 januari 2015

Matilda Jansson

Abstract

In recent years, several scandals have been revealed where public employees been involved. Some researchers argue, moreover, that the NPM's rampage has led to an increase in the risk of corruption in public administration. The Regulation on Internal Control shall, according to the government, lead to adequate protection against corruption by analyzing and managing risks. However, Riksrevisionen have criticized the authorities' protection against corruption to be too unstructured and unsystematic. In addition, they questioned whether the regulation really has significance in the work against corruption. The empirical research performed in this essay confirms these misgivings. The regulations of internal control doesn't have an importance on the work against corruption. Instead, the authorities' efforts against corruption is characterized by education, work on values and policies. Further conclusions is that authorities do not use risk analyzes to counteract corruption because the risks is between what is manageable and not for the organization. Although, legitimacy and trust (reputational risk) is more important for the authorities than to actually prevent corruption (operational risk). Instead, authorities uses a more pragmatic institutionalized approach, ie work on values, policies and so on, which can be displayed for the government and citizens. This allows the authorities to obtain legitimacy, both internally and externally, and therefore they survive and obtain confidence.

Innehållsförteckning

1. INTRODUKTION	1
1.1 Inledning	1
1.2 Problemformulering	5
1.3 Syfte och frågeställning	7
1.4 Avgränsningar	8
2. METOD	9
2.1 Val av metod	9
2.2 Val av design	9
2.3 Informationsinsamling	10
2.3.1 Primärdata	10
2.3.2 Kvalitativa intervjuer	11
2.3.3 Dokument	13
2.4 Hur tillförlitlig är uppsatsen?	14
3. ETT INSTITUTIONELLT PERSPEKTIV OCH RISK MANAGEMENT	16
3.1 Teoretisk bakgrund	16
3.2 Nyinstitutionell teori	18
3.2.1 "Isärkoppling"	20
3.2.2 Organisationsfält	21
3.3 Risk management	22
3.3.1 Riskhantering: FISK	24
3.3.2 Klassificering av risker	25
4. EMPIRI	27
4.1 Det empiriska urvalet	27
4.2 Behovet av att arbeta mot korruption	27
4.3 Förordningen om intern styrning och kontroll-FISK	30
4.4 Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption	33
4.5 Arbeta mot korruption	35
4.5.1 Värdegrunden och den statliga tjänstemannarollen	35
4.5.2 Policydokument	37
4.5.3 Utvärderingar och kontroller	39
5. ANALYS	42

5.1 Behovet av att arbeta mot korruption.....	42
5.2 Förordningen om intern styrning och kontroll-FISK	44
5.3 Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption	46
5.4 Arbeta mot korruption	50
5.4.1 Institutionen ”Den statliga tjänstemannarollen”	51
6. SLUTSATS	54
<i>6.1 Vilken betydelse har förordningen av intern styrning och kontroll i myndigheternas arbete mot korruptions och mutbrott?</i>	<i>54</i>
<i>6.2 Vad gör myndigheter och vilka likheter uppvisar svenska myndigheter avseende deras arbete att förhindra korruptions och mutbrott?</i>	<i>55</i>
6.4 Avslutningsvis... ..	56
7. REFERENSER	58
8. BILAGA 1	61

1. Introduktion

I det inledande kapitlet presenteras bakgrunden till varför jag valt att skriva om arbete mot korruption i offentlig förvaltning. I problemformuleringen presenteras relevanta aktuella rapporter som utmynnar i den valda frågeställning och syftet. Efter detta presenteras de avgränsningar som har gjorts i denna uppsats.

1.1 Inledning

Att Sverige är förskonat från korruption är en allmän uppfattning som de flesta delar. I jämförelse med andra länder i Europa och världen ligger Sverige relativt lågt vad gäller upplevd korruption menar Andersson, Bergh och Erlingsson (2014). Detta hävdas både i rapporter från Transparency International och i en rapport från den europeiska kommissionen som genomfördes 2014. Rapporten presenterar den allmänna uppfattningen om förekomsten av korruption hos samtliga medlemsländer i EU. Trots detta hävdas det i många rapporter att Sverige i en internationell jämförelse tillhör ett av de bästa länderna att bo och arbeta i om man inte vill bli utsatt för korruption. Andersson, Bergh och Erlingsson (2014) poängterar dock att dessa rapporter grundas på *Corruption Perception Index*, CPI, vilket bygger på experternas *uppfattningar* om förekomsten av korruption i de länder som undersöks, inte den *faktiska* korruptionen. Måttet på graden av korruption är alltså baserade på perceptioner (Teorell, 2014). Vad som dock gör sig tydligt är att det ”korruptionsfria” landet Sverige, både i historiskt perspektiv men också i närtid, ruskats om av både skandaler och anmärkningsvärda så kallade ”härvor”. Under senare år har vi i media fått läsa om fall där statligt anställda på myndigheter har eller misstänkts ha missbrukat sin ställning. De flesta har förmodligen läst om bland annat anställda på Migrationsverket som misstänks för att ha sålt uppehållstillstånd, de har förmodligen läst om den så kallade Göteborgshärvan som lett till att begreppet ”göteborgsandan” har fått en ny innebörd, och de har på sannolika skäl också skakat på huvudet åt den så kallade korruptionshärvan där Systembolagets chefer stod i fokus. I vissa fall har vi fått läsa om fällande domar och i andra fall har det rapporterats om friande domar eller nedlagda förundersökningar.

Andersson, Bergh och Erlingsson (2014) framhåller att korruptionsbekymren kan ha förvärrats, eller åtminstone ändrat karaktär med tanke på de senaste två decennierna där offentliga sektorn i Sverige karaktäriserats av ett stort inflytande av idéer från det privata

näringslivet. Almqvist (2006) skriver att New Public Management, NPM, nästintill har exploderat inom den offentliga förvaltningen med idéer som målstyrning, organisations- och styrmodeller såsom beställar-/utförarmodellen, resultatstyrning och resultatenheter som infördes under 90-talet. Under denna tid diskuterades och debatterades de omstridda managementidéerna som lett till den så kallade marknadsiseringen och företagiseringen av den offentliga sektorn häftig, idag är den ett faktum. Papakostas (2005) hävdar i sin tur att den institutionella förändringen som sammanblandningen mellan det offentliga och privata innebär har lett till ett ökat behov av näringslivstjänster till följd av statliga myndigheters specialisering och ökade rörlighet av anställda mellan stat och näringsliv. I och med detta skapas det lagliga gråzoner mellan det offentliga och det privata (Loxbo, 2011). Författaren betonar att detta innebär att näringslivets kultur delvis har influerat den offentliga sektorns verksamhet, inte minst när det gäller att vara effektiv och lönsam. Almqvist (2006) pekar på att företagiseringen bland annat ställer krav på offentliga organisationers autonomi, där tanken är att politiker ska sätta målen och förvaltningen visar på handlingskraft och effektivitet i färden att uppnå målet. Politiker och förvaltningen separeras på det sättet från varandra. Vidare har denna utveckling lett till att förvaltningens arbete alltmer har kommit att styras av att uppnå förmånliga resultat snarare än att styras av regler och procedurer (Andersson & Erlingsson, 2014). I enlighet med detta poängterar Papakostas (2005) att effektivitet och lönsamhet i mångt och mycket blivit viktigare än regelefterlevnad, vilket i sin tur leder till att det uppstår både tillfällen och därmed risker för att anställda tar korruption som genväg.

Andersson och Erlingsson (2014) betonar att det är värt att notera att samtidigt som NPM-reformerna sjösattes ökade även intresset för korruption i utvecklade demokratier. Sjölin (2014) understryker att skandaler och oegentligheter i offentlig förvaltning under de senare tio åren fått mer och mer uppmärksamhet, både medialt och forskningsmässigt. Författarna menar i enlighet med detta att det finns skäl till att fundera över eventuella samband mellan NPM:s framfart och det ökade intresset för korruption i offentlig förvaltning. Huruvida detta samband finns eller inte finns det delade meningar om i forskningsvärlden. I Riksenhetens rapport om korruptionsbrott i Sverige antyder man dock att NPM har påverkat frestelsestrukturen för att handla korrupt inom offentlig sektor i och med sammanblandningen av privat och offentligt. Gemensamt anser dock forskare enligt Andersson och Erlingsson (2014) att om NPM leder till ökad eller minskad risk för korruption avgörs av hur delegeringen och kontrollmekanismer utformas och anpassas i den nya förvaltningen. Detta institutionella perspektiv på korruption, regeringens styrning genom förordningar och därmed det ökade intresse för riskbaserad

styrning är i denna uppsats central i den teoretiska utgångspunkten för att se och förklara situationen rörande myndigheters skydd mot korruption.

Vidare menar Sjölin (2014) att det ökade intresset för korruption i offentlig förvaltning aktualiserar en rad olika frågor som rör eftersträvarsvärda normer, etiska ställningstaganden och värden i förvaltningen. Alltså, vad klassas som korruption? Om en upphandlare från en myndighet och en potentiell kandidat för jobbet äter lunch tillsammans och den senare står för notan, är det då att klassas som korruption? Att en privatperson som blir fasttagen för fortkörning, men slipper få böter i utbyte mot en lunchsallad, är det korruption? (Brown, 2014). Att en representant från en viss myndighet blir inbjuden att delta på ett företagjubileum, vinner på lotteriet och tar emot vinsten värde 25 tkr, är det att klassas som korruption? (Respondent, myndighet B). Att definiera vad korruption innebär och vad begreppet otillbörlig påverkan eller oegentligheter faktiskt innehåller är det viktigt att ha en enhetlig innebörd för dessa begrepp, vad kan vi förvänta oss av statstjänstemän och kvinnor? Intressant att veta är att det sista exemplet faktiskt klassades som en muta, representanten för myndigheten var således tvungen att tacka nej till vinsten. Det finns dock ingen generell definition av vad korruption är eller vad som rymmer inom ramarna för begreppet. Den mest allmängiltiga definitionen är att korruption innebär att en person utnyttjar sin maktposition för att gynna egna eller någon annans intressen. Transparency International skriver på deras hemsida att korruption handlar om *"abuse of entrusted power for personal gain"*. Sjölin (2014) menar att definitionen av korruption i praktiken utgår ifrån ett legalistiskt perspektiv, alltså täcker sådana handlingar som strider mot landets lagstiftning. Den bakomliggande orsaken till detta är kort och gott att vår lagstiftning är ett säkert uttryck för de gemensamma uppfattningarna i samhället om vad som är rätt och fel. Sjölin (2014) skriver att korruption kan beskrivas som ett specialfall av oetiskt handlande där den korrupta inte bara handlar på ett sätt som strider mot den förutbestämda etiken, utan också gör så för att genom sin ställning och makt erhålla personliga fördelar för sig själv eller för någon annan. Viktigt att poängtera är att det inte behöver handla om pekuniära profiter, utan också ett spektrum av många materiella eller sociala fördelar.

Många kritiker hävdar att det inte går att förenkla definitionen av korruption till vad som är lagligt eller inte. Detta på grund av att det inte finns någon lagstiftning i Sverige, eller i de flesta andra länderna, som anger vad korruption är och innehåller. Det man istället gör är att kriminalisera enskilda handlingar såsom mutbrott, trolöshet mot huvudman eller förskingring.

Poängen i kritiken är att det inte går att utgå från en legalistisk definition av begreppet eftersom man då utesluter andra handlingar eller beteenden som de flesta uppfattar som korruption. Exempel på sådana handlingar eller beteenden kan exempelvis vara nepotism, vilket inte förekommer som något förbud i någon lagstiftning. Sjölin (2014) skriver att om man utgår ifrån att korruption är ett brott mot det allmängiltiga förutsätter det att vi har en föreställning om att offentligt anställda har ett personligt moraliskt ansvar för att hävda de normer och värden som är knutna till det offentliga uppdraget och rollen. Den bredare definitionen av korruption har självklart sina kritiker också. Inom politisk teori är även allmänintresset ett kontroversiellt begrepp då vissa forskare inom den genren till och med anser att det inte finns något allmänintresse.

I Brottsförebyggande rådets rapport ”Den anmälda korruptionen i Sverige – struktur, riskfaktorer och motåtgärder” från 2013 presenteras bland annat riskområden för korruption utifrån en kartläggning av anmälningar inkomna mellan 2003-2011 till Riksenheten mot korruption. Enligt denna rapport är den vanligaste muttagaren en tjänsteman i statlig eller kommunal regi. Mutgivaren är följaktligen en person från ett privat företag eller en privatperson. I tre av fem fall handlar det om att företagare och privatpersoner erbjuder mutor i form av pengar till en anställd på en myndighet för att i gengäld erhålla gynnsamma beslut. I övriga fall handlar det oftast om betalda resor och besök på restauranger där mutgivaren står för notan. Rapporten visar också på att muttagaren ofta är en person i chefsposition som har möjlighet att antingen påverka eller fatta beslut som rör vitala delar inom myndigheten. Anställda med lägre befattningar som arbetar med att fatta beslut i ärenden som påverkar enskilda personer är också potentiella muttagare. Andersson (1999) poängterar att trots att de två nämnda rollerna anses vara mest korruptionsbenägna kan även personer som inte har direkt makt vara i riskzonen. Det kan likväl vara anställda med indirekt makt som kan påverka valet av leverantör eller innehållet i ett avtal, exempelvis receptionister, vaktmästare, eller andra allmänna funktioner i en myndighet. Andersson (1999) menar vidare att riskområden för korruption således inte nödvändigtvis berör områden där det finns dokumenterade bevis på att korruptionsbrott har förekommit, snarare bör myndigheter ha inställningen att potentiella riskområden för korruption är där tillfället erbjuds. I enlighet med detta betonar BRÅ (2013) att det är viktigt att det förebyggande arbetet och eventuella kontroller inte sker för snävt utan också inkluderar samtliga funktioner och nivåer i en organisation. Vidare hävdar man att kommuner och myndigheter bör identifiera risker för korruption i verksamheten som en förebyggande åtgärd.

I takt med denna utveckling och förvaltningsorganisationens ökade självständighet krävs det mer rigida system och processer för att säkerställa förvaltningens uppfyllande av förutbestämda mål (Andersson & Erlingsson, 2014). Statlig verksamhet har en ständig utmaning att leva upp till de förväntningar som medborgare och samhälle har på det gemensamma. Detta innebär att det är viktigt för både regering, riksdag och myndigheter att utvecklas i form av nya tillvägagångssätt för att kunna säkerställa förtroende och behålla legitimitet för offentlig förvaltning i samhället. Power (1999) påpekar att det finns en koppling mellan den ökade företagiseringen av den offentliga sektorn med de ökade kraven på kontroll inom offentliga verksamheter. Han menar vidare att den ekonomiska kontrollen har förekommit nästa lika länge som det ekonomiska samhället har varit allmängiltigt. Det är dock under de senaste årtiondena som andra typer av kontroll har blivit alltmer vanligt. Regeringens styrning av sina myndigheter sker idag via förordningar, lagar och regler där Myndighetsförordningen (2007:515) kan ses som den viktigaste av dem. I den regleras hur myndighetens ledning ska vara sammansatt, vad som är ledningens ansvar samt vilka uppgifter respektive myndighet har. 67 myndigheter berörs även av Internrevisionsförordningen (2006:1228) vilket innebär att dessa myndigheter måste ha en internrevision vars uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Förordningen om styrning och kontroll (2007:603) (förkortning FISK) är det senaste tillskottet och trädde i kraft 1 januari 2008 och avser den process som syftar till att säkerställa att en myndighet fullgör sina uppdrag och mål i enlighet med de krav som framgår i myndighetsförordningen. Den så kallade FISK:en har sitt ursprung ur COSO-modellen som är en internationell revisionsmetod som syftar till att kontrollera att verksamheter har ett fullgott skydd mot korruption (BRÅ, 2013). FISK förvaltas av Ekonomistyrningsverket (ESV) som ger ut handböcker och stöd i hur den ska tolkas och tillämpas på myndigheterna. Den bakomliggande orsaken till skapandet av den relativt nya förordningen är uppmärksammade fall om korruptionsbrott, exempelvis hos det amerikanska bolaget Enron, det svenska Systembolaget och EG-kommissionen (DS 2006:15). I samtliga fall resulterade skandalerna i att ledningens ansvar och tillståndet i verksamheten ifrågasattes och ett bristande förtroende för verksamheterna började växa hos allmänheten och medborgarna.

1.2 Problemformulering

Resultatet av de händelser som har skett den senaste tiden avslöjar att det förekommer korruption i svenska myndigheter. Detta resulterar i att skattepengar missbrukas, en snedvriden konkurrens uppstår samt ett alltmer minskande förtroende hos allmänheten för statlig förvaltning (BRÅ 2013). Även Andersson, Bergh och Erlingsson (2014) lyfter fram de otaliga studier och rapporter som visar på att korruption hotar rättsstatens legitimitet, sänker förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner och minskar tilltron till marknadsekonomiska processer. Att uppfattningen om att skyddet mot korruption i svensk offentlig förvaltning generellt sätt är lågt bekräftas även internationellt av organisationen *Groups of States against Corruption* som 2001 undersökte svenska offentliga institutioners förmåga att upptäcka och bekämpa korruption vilket resulterade i ett lågt betyg. Andersson och Erlingsson (2014) förstärker detta faktum ytterligare och menar att svensk forskning en tid tillbaka har påpekat att det finns brister i förankringen av de rutiner och kontroller som faktiskt finns idag, vilket är en bidragande faktor till att skyddet mot korruption i myndigheter bedöms som dåligt. Oavsett hur stor eller liten korruptionen är i Sverige, kan en enskild händelse vara förödande för en myndighet och inte minst för samhällets förtroende. Incitament för att ha ett aktivt arbete mot korruption kan därigenom motiveras. Ordspråket ”det man inte vet, lider man inte av” är svårt att applicera när det gäller denna typ utav brott. Om korruptionsbrott, mutor, jäv och trolöshet mot huvudman får pågå i det tysta och om åtgärder för att tydliggöra oegentligheter inte implementeras kommer det leda till att statens och samhällets pengar i förlängningen finansierar brottslig verksamhet. Det handlar i slutändan om hur stort mått av förtroende som staten vill att medborgarna ska ha på densamma.

Riksrevisionen genomförde en rapport 2012 om myndigheters skydd mot korruption. Resultatet är att myndigheterna har ett dåligt skydd. Regeringen menar att FISK ska leda till att myndigheter har ett fullgott skydd mot korruption men bedömer dock i en skrivelse från 2012 att myndigheternas skydd mot korruption måste stärkas och att det kan finnas särskilda skäl till att uppmärksamma myndigheterna på vikten att inkludera frågan om risker för korruption i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. Riksrevisionen genomförde återigen en rapport 2013 om myndigheters skydd mot korruption och där utreds bland annat regeringens insatser för att se till att myndigheter har ett fullgott skydd mot korruption. Riksrevisionen (2013) kommer bland annat fram till att det är otydligt vad som förväntas av myndigheterna i arbetet mot korruption. Dessutom hävdar man att det finns bristande samordning mellan departementen, då olika departement ansvarar för olika förordningar men inget departement har huvudansvaret för frågan om myndigheters arbete mot korruption. Ett resultat av detta är

att det inte finns något krav på uppföljning eller skriftlig redovisning av hur myndigheterna arbetar mot korruption. Detta leder till att stora delar av styrningen och även hela ansvaret för myndigheters arbete mot korruption överlåtits till myndigheterna själva och kontrolleras således inte. Vidare ifrågasätter Riksrevisionen (2013) om FISK, som regeringen hävdar syftar till att myndigheter har ett fullgott skydd mot korruption, verkligen har en betydelse. De påpekar att det är osäkert att myndigheter har värderat risker för korruption, integrerat det med FISK samt infört centrala åtgärder för dessa. Att ha en policy för mutor menar Riksrevisionen är en enskild åtgärd som inte räcker långt. Vidare ger Riskrevisionen (2013) rekommendationer till regeringen att ett tydligt krav på att alla myndigheter ska värdera risker för korruption i enlighet med FISK. Dessutom hävdar de att ESV borde få ett utökat uppdrag att årligen följa upp i vilken utsträckning som myndigheter beaktar och hanterar risker för korruption.

Att skriva om korruptionsproblematiken i svensk offentlig förvaltning kan kanske för vissa personer uppfattas som ”slöseri med tid” (Andersson, Bergh & Erlingsson, 2014:18) eller onödigt då vi i Sverige faktiskt tillhör ett av världen tredje minst korrupta länder. Detta synsätt är dock något som Andersson, Bergh och Erlingsson (2014) anser är märkligt. De jämför det med om forskarvärlden helt plötsligt skulle sluta att forska om jämställdheten i Sverige med motiveringen att vi tillhör ett av världens mest jämställda länder, vilket de flesta personer förmodligen skulle anse vara en underlig motivering. Att tro att allt är frid och fröjd för att Sverige ligger högt på en topplista är som att en läkare skulle friskförklara den minst sjuka i en grupp av 100 sjuka patienter.

1.3 Syfte och frågeställning

Vad vi vet efter tidigare rapporter och granskningar på området ser arbetet mot korruption olika ut i myndigheter, där vissa tar risken för korruption på allvar och andra inte anser att det föreligger någon korruptionsrisk i verksamheten. Generellt sett har arbetet och skyddet mot korruption låg prioritet på myndigheter. Dessutom finns det frågetecken kring om FISK har någon egentlig betydelse för myndigheter i deras arbete mot korruption. Med bakgrund av den diskussion som förts är det alltså av stor vikt att undersöka hur myndigheter faktiskt arbetar mot korruption och att då även undersöka om FISK har en inverkan och påverkan på hur myndigheter arbetar mot korruption. Frågor som uppkommer i samband med detta är; har regeringen lyckats förmedla betydelsen av FISK i arbetet mot korruption till myndigheterna?

Det vill säga, hur ska myndigheter implementera FISK och låta det berika deras arbete mot korruption? Syftet med uppsatsen är således att undersöka hur myndigheter arbetar mot korruption samt vilken betydelse FISK har i detta arbete i respektive myndighet. Dessutom genomförs en analys som fokuserar på att förklara varför myndigheter har valt att organisera både sitt arbete mot korruption och hur de arbetar med FISK utifrån ett institutionellt perspektiv samt genom teorier om risk management. Genom detta hoppas jag kunna ge en vetenskapligt hållbar förklaring till varför det skyddet som myndigheter har idag bedöms vara lågt och hur de verktyg som regeringen hävdar ska motverka korruption implementeras hos myndigheter.

- *Vilken betydelse har förordningen av intern styrning och kontroll i myndigheternas arbete mot korruption och mutbrott?*
- *Vad gör myndigheter och vilka likheter uppvisar svenska myndigheter avseende deras arbete att förhindra korruption och mutbrott?*

1.4 Avgränsningar

Då internrevisionsförordningen och FISK berör 67 myndigheter begränsas uppsatsens urvalsgrupp till dessa. För att det tidsmässigt ska vara möjligt att genomföra intervjuer har jag begränsat antalet undersökta myndigheter till sju stycken. Syftet med uppsatsen är att se hur den interna styrningen och kontrollen samt arbetet mot korruption organiseras på myndigheter varför något krav om liknande verksamheter eller uppgifter inte har varit avgörande. Vetskapen om att olika myndigheter trots allt utsätts för korruption i olika grad vilket kanske påverkar hur de arbetar mot korruption har dock varit aktuellt varför valet av myndigheter gjorts utifrån verksamhet inom kända riskområden för korruption. Dessa riskområden är *tillstånd och certifiering, upphandling och inköp, utbetalningar, inbetalningar, tillsyn och brottsutredningar samt forskning och känslig information* (Riksrevisionen, 2013).

2. Metod

I detta kapitel beskrivs det metodologiska tillvägagångssättet samt motivering till varför det valts. De intervjuade myndigheterna presenteras samt motivering till varför just dessa har valts. Därefter följer en diskussion kring uppsatsen trovärdighet.

2.1 Val av metod

Bryman och Bell (2011) skriver att man brukar skilja på kvantitativ och kvalitativ forskning i metodologiska frågeställningar. Författarna fortsätter förklara att inom kvalitativ forskning läggs vikten på ord. Trost (2010) påpekar att kvalitativ metod är lämpligast om studien syftar till att försöka förstå människors sätt att resonera eller reagera, att urskilja eller särskilja varierande handlingsmönster, att klarlägga ett fenomenens egenskaper och karaktärsdrag samt att tydliggöra ett fenomenens innebörd och mening i sitt sammanhang. Widerberg (2002) och Trost (2010) framhåller att valet av metod måste göras på grundval av målsättningen för studien. Ska studien besvara frågor som ”vad betyder fenomenet?” eller ”vad handlar fenomenet om?” är förmodligen kvalitativ metod mest lämplig enligt Widerberg (2002). I denna uppsats karaktäriseras tillvägagångssättet och synsättet av kvalitativ metod då den syftar till att urskilja och klargöra gemensamma beteenden och mönster hos myndigheter avseende deras arbete mot korruption samt med FISK. Då uppsatsen förväntas ge svar på vilken betydelse FISK har i myndigheternas arbete mot korruption är det lämpligast att använda sig av kvalitativ metod då intervjuer är den primära datainsamlingen.

2.2 Val av design

Bryman och Bell (2011) framhåller att forskningsmetoder ofta är förknippade med olika typer av forskningsdesigner. En forskningsdesign utgör en struktur som å ena sidan styr och vägleder hur forskaren konkret ska använda sig av metoden, å andra sidan hur analysen av datamaterialet ska gå till. I denna uppsats har den komparativa forskningsdesignen valts då den syftar till att visa på likheter och olikheter som finns mellan myndigheters sätt att arbeta mot korruption samt betydelsen av den interna styrningen och kontrollen i respektive myndighet. Enligt Bryman och Bell (2011) kan den komparativa designen leda till att vi får en bättre förståelse av en viss företeelse om vi jämför den utifrån två eller fler fall, exempelvis organisationer, lokalsamhällen eller nationer. May (2001) beskriver fördelar med att bedriva komparativ forskning och understryker att komparativa analyser är mycket värdefulla i den

bemärkelsen att den både förklarar våra sätt att leva men den kan också erbjuda kunskaper om andra effektivare metoder att organisera samhällslivet på olika områden. Komparativa analyser möjliggör för oss att se och förstå skillnader, men också att förklara uppkomsten av dessa. De forskare som anser att syftet med samhällsforskningen är att utveckla nya teorier är den komparativa metoden avgörande (May, 2001). Detta menar också Bryman och Bell (2011) som hävdar att genom flerfallstudier underlättas teoriutvecklingen.

När komparativ design används i samband med kvalitativ forskningsmetod menar Bryman och Bell (2011) att det då oftast handlar om en multipel fallstudie där intervjuer utgör verktyget för datainsamling. Vidare menar de att en multipel fallstudie oftast är sammankopplat till en komparativ design då studien genom en jämförelse av fallen syftar till att belysa specifika drag i specifika fall samt vad som är unikt eller gemensamt i respektive fall. Med bakgrund av denna diskussion anser jag att en studie där man endast tittar på betydelsen av FISK i *en* myndighets arbete mot korruption inte bidrar till en ökad förståelse för fenomenet i allmänhet och för resterande myndigheter. Därför har jag valt att studera flera myndigheter för att kunna jämföra och se mönster mellan hur myndigheterna arbetar mot korruption samt betydelsen av FISK har en betydelse i detta arbete. Detta möjliggör också för att kunna se vissa tendenser och mönster som kan argumenteras tillhöra resterande myndigheter som inte har deltagit i uppsatsen. Denna studie är således en multipel fallstudiedesign där en komparativ analys ska leda till ökad förståelse.

2.3 Informationsinsamling

2.3.1 Primärdata

Vid insamlingen av det empiriska materialet har ett antal intervjuer genomförts med representanter från myndigheter. Halvorsen (1992) menar att när det handlar om kvalitativ metod finns det inga specifika krav på representativiteten i urvalet. Det handlar istället om att få största möjliga kvalitativa innehåll i datainsamlingen för att kunna beskriva ett fenomen. I och med detta har jag valt att välja ut myndigheter som besitter specifik kunskap i ämnet, det vill säga, berörs av FISK samt är verksamma inom kända riskområden för korruption vilka är *tillstånd och certifiering, upphandling och inköp, utbetalningar, inbetalningar, tillsyn och brottsutredningar samt forskning och känslig information* (Riksrevisionen 2013). Detta kallas för strategiskt urval (Repstad, 2007) då jag i hög grad valt ut myndigheter efter vissa kriterier.

Vidare framhåller May (2001) att *tillgänglighet* är viktigt att fundera på vid valet av respondent vilket innebär att den bör ha tillgång till relevant information som intervjun handlar om. Författaren menar att detta kan uppfattas som ett trivialt påpekande men att det finns olika faktorer som spelar in vid en bedömning om en respondent är mer lämplig än någon annan. Faktorer kan exempelvis handla om att det finns politiska eller etiska skäl som påverkar respondentens benägenhet att besvara frågor ärligt. Det kan också handla om att respondentens kunskaper om processer eller liknande i en organisation kan ha glömts bort. Många myndigheter är organiserade på olika sätt och har olika arbetsuppgifter till olika funktioner och roller varför det är viktigt att vara medveten om olika representanters lämplighet. Det finns således inte en förutbestämd och standardiserad funktion som arbetar med frågor om korruption och FISK. Då jag inte har vetat i förväg vem som ansvarar för vad på de olika myndigheterna har jag valt att låta myndigheterna själva få välja ut vem eller vilka som de anser är bäst lämpad för att besvara intervjun. Det är också intressant att låta myndigheterna själva välja ut respondenter av det skälet att det tydliggör hur olika myndigheterna har valt att organisera och arbeta med korruptionsfrågor samt hur central den interna styrningen och kontrollen är i dessa frågor. Ett krav vid valet av respondent har dock varit att det ska vara en person på ledningsnivån vilket motiveras av det faktum att det är ledningen som har det yttersta ansvaret för arbetet mot korruption samt huvudansvaret för att det finns en betryggande intern styrning och kontroll i myndigheten. Det är således av stort intresse och avgörande för att kunna besvara frågeställningen att uppbära ledningens förståelse och synsätt på de centrala frågorna i denna studie. Jag har således skickat ett mail till myndighetens allmänna mailadress med en förfrågan om att intervjua en eller fler personer på ledningsnivå som anses vara bäst lämpad att svara på frågor som rör myndighetens arbete mot korruption och FISK:en. Totalt har 13 respondenter från sju myndigheter deltagit i studien. De funktioner som finns representerade är säkerhetschef, personalchef, controllerchef, chefsjurist, verksstrateger och ansvarig för intern styrning och kontroll eller värdegrundsfrågor.

2.3.2 Kvalitativa intervjuer

May (2001) framhåller att intervjuer ger en god inblick i hur människor upplever vissa situationer, deras erfarenheter, attityder och känslor i ett visst ämne. Trost (2010) betonar vidare att kvalitativa intervjuer bland annat karaktäriseras av komplexa svar på enkla och raka frågor. I det empiriska material som samlas in och analyseras kan många intressanta skeenden, mönster och åsikter framträda som kan bidra till en förklaring till ett visst fenomen.

Kvalitativa intervjuer karaktäriseras enligt Patel och Davidsson (2011) nästan alltid av en låg grad av strukturering då utrymme för respondenten att med egna ord besvara frågorna. Poängen med kvalitativa intervjuer är att respondentens egna erfarenheter och uppfattningar om vissa frågor eller förståelse för vissa skeenden ska komma fram till ytan (Bryman & Bell, 2011). Trost (2010) och Patel och Davidsson (2011) påpekar att kvalitativa intervjun kan vara strukturerad i den meningen att den berör vissa förutbestämda teman. Detta kallar Bryman och Bell (2011) för semistrukturerad intervju. Vidare framhåller de att när undersökningen rymmer flera fall, det vill säga en flerfallstudie, behövs även en viss struktur för att kunna jämföra de olika fallen med varandra. I denna studie har således den semistrukturerade intervjun valts då uppsatsen ämnar skapa förståelse för vilken betydelse FISK:en har i myndigheternas arbete mot korruption. Därför är det viktigt att vissa områden eller teman berörs under intervjun. Patel och Davidsson (2011) poängterar dock att frågor som i förväg är formulerade måste karaktäriseras av öppenhet, alltså att det finns ett stort utrymme för respondenten att svara med egna ord. May (2001) menar vidare att den semistrukturerade intervjun ger möjligheter för respondenten att förtydliga och utveckla sina svar vilket har varit viktigt i denna uppsats. Eftersom samtliga myndigheter har organiserat FISK samt ansvaret för korruptionsfrågor på olika sätt motiveras valet av att respondenten ska kunna besvara frågorna med så stor frihet som möjligt.

Genomförandet av intervjuer

Intervjuer har genomförts på telefon med den största delen av respondenterna på grund av att respondenternas arbetsort befunnit sig på olika platser i Sverige. Dock har två intervjutillfällen varit personliga då myndigheterna har varit tillgängliga för att ta besök på deras huvudkontor. I vissa fall har intervjun varit uppdelad då svårigheter har funnits för att alla respondenter att ha tid samtidigt. May (2001) beskriver vidare att det finns en motsättning mellan subjektivitet och objektivitet i en intervjusituation. Det handlar om att skapa förståelse för hur respondenten upplever intervjuaren samt vilken påverkan detta har på respondentens svar och i slutändan datamaterialet. Det är viktigt att fundera över vilken roll intervjuaren intar i interaktion med respondenten. Telefonintervjuer har genomförts med fem myndigheter vilka är *Jordbruksverket*, *Kriminalvården*, *Lantmäteriet*, *Läkemedelsverket* och *Transportstyrelsen*. Utöver det har jag genomfört personliga intervjuer med *Arbetsförmedlingen* och *Kronofogdemyndigheten*. Samma intervjuguide har använts vid alla intervjutillfällen och med alla respondenter. Jag har sett till att visa teman och områden berörs

i intervjun, men då det har varit viktigt att fånga respondenternas personliga uppfattningar har frågorna karaktäriserats av öppenhet för att respondenterna ska kunna lyfta upp det hon eller han anser är viktigt att poängtera.

Min ambition har varit att spela in samtliga intervjuerna för att det ska vara möjligt för mig att gå tillbaka och lyssna på det vid flera tillfällen då jag av egna erfarenheter vet att vissa saker som sägs inte kommer med vid anteckningar, men som ändå är viktigt och intressant. Inspelning har gjorts med 10 respondenter då 3 av respondenterna inte ville bli inspelade. Vid de intervjuerna har istället anteckningar tagits. May (2001) framhåller att det både finns fördelar och nackdelar med att spela in intervjuer. Fördelar med att spela in intervjun är möjligheten för intervjuaren att rikta hela sin uppmärksamhet till respondenten istället för att ägna all koncentration till att anteckna. Patel och Davidsson (2011) menar i sin tur att ytterligare fördelar med att spela in intervjuer är att exakt allt som respondenten sagt sparas. Vid inspelning av intervjun menar May (2001) även att det är lättare att klassificera olika intervjuavsnitt utefter de teoriavsnitt som har valts, vilket även gör det lättare att jämföra datamaterialet vilket har varit viktigt vid analysen av det insamlade materialet i denna uppsats. Nackdelarna handlar om det faktum att vissa respondenter kan känna sig hämmade till att svara på vissa frågor med vetskapen om att det spelas in, vilket även Patel och Davidsson (2011) påpekar. På grund av detta kommer respondenterna inte benämnas vid namn eller myndighet utan hänvisningen kommer utgå ifrån kodnamn, det vill säga myndighet A, B, C, D, E, F och G. Detta beror även på att många av intervjupersonerna önskat att vara anonyma i själva texten. Detta har jag självklart respekterat och kommer därför se till att inte avslöja vem som har sagt vad eller från vilken myndighet det kommer ifrån. Jag anser dock att jag har fått ärliga svar från mina respondenter.

2.3.3 Dokument

Bryman och Bell (2011) framhåller att fördelen med att titta på dokument är att de är av icke-reaktivt slag, det vill säga, det finns inga påverkanseffekter som exempelvis kan uppstå i intervjusammanhang. Information som exempelvis statliga myndigheter lämnar ifrån sig i form av rapporter och dokument kan vara av stort värde när man vill förstå ett skeende eller fenomen. Dessutom kan den ge ovärderlig bakgrundinformation som kan vara nödvändig. I fallstudier kan skriftliga källor även ge en beskrivning över organisationen. På grund av detta har dessutom relevanta dokument från myndigheterna använts för att dels bekräfta den information som kommit fram, dels komplettera intervjuerna. Det är dock viktigt att påpeka

att det finns skillnader i vilka dokument jag har fått från myndigheterna. Vissa har varit mer öppna i att skicka sådant till mig samtidigt som andra hävdade att de inte kan göra det. De skriftliga källor jag har från de olika myndigheterna är således av olika karaktär och omfattning. Dock har dessa inte varit centrala i det empiriska materialet och således inte utgjort en stor del i analysen.

2.4 Hur tillförlitlig är uppsatsen?

Halvorsen (1992) poängterar att det inte går att plocka ut en enhet och bedöma den som representativ för hela populationen, därför bör fler enheter undersökas för att generaliseringar och jämförande av olika attityder och beteendemönster kan göras. Ju större urvalet är, ju större är sannolikheten att urvalet är likt hela populationen samt de olika egenskaper som kan vara representerade. Detta är viktiga egenskaper vid kvantitativ forskningsmetod men när det gäller kvalitativ metod menar Trost (2010) att det egentligen inte finns några krav på representativiteten i urvalet. Det handlar istället om att få största möjliga kvalitativa innehåll i datainsamlingen. Detta kan kopplas ihop med begreppet reliabilitet som enligt Halvorsen (1992) kan översättas med pålitlighet. För att kunna dra generella slutsatser för en hel population kräver det att vi skulle få samma resultat om vi gör om studien. Vilket är ett kriterium inom kvantitativ forskning där man anser att en studie har hög reliabilitet om ungefär liknande resultat skulle uppnås om samma studie genomfördes igen. Patel och Davidsson (2011) framhåller dock att detta inte är fallet när det handlar om en kvalitativ studie då naturliga förklaringar som att respondenten faktiskt har ändrat uppfattning, fått nya insikter eller liknande kan spela in i skiftande resultat vid replikeringen av studien. Att få olika svar på samma fråga anses dock inte inom kvalitativ forskning betyda att studien har låg reliabilitet då frågan kan ha lyckats fånga det unika i en situation som yttras genom variation i svaren. Detta anses vara viktigare än att alltid erhålla samma svar på samma fråga oavsett tillfälle. Fejes och Thornberg (2009) tar detta vidare och menar att när forskaren har en induktiv ansats till ämnet kan tillfälligheter och undantag uppstå vilket påverkar slutresultatet. Därigenom menas att vid en studie av samma ämne men med andra teorier kan en annan slutsats bli aktuell. I och med att detta är en kvalitativ studie syftar inte studien åt att dra generella samband som ska gälla för hela populationen, det vill säga, samtliga svenska myndigheter. Därför går det att ifrågasätta de slutsatser som denna uppsats genererar i avseende om de är densamma för andra myndigheter som inte har deltagit i studien. Men i och med valet av teoretisk bakgrund kan jag dock påstå att många organisationer inom samma

organisationsfält tenderar till att bli mer och mer lika varandra, vilket denna uppsats även bekräftar rörande arbetet mot korruption samt organiseringen av FISK, så finns det stora anledningar att tro att andra myndigheter är organiserade på samma sätt.

Reliabilitet och validitet anses vara sammanflätade i en kvalitativ studie enligt Patel och Davidsson (2011). Vidare beskriver författarna att generaliseringar ofta är problematiska att göra i kvalitativa studier men menar att det går att tala om validitet rörande generaliserbarheten. Vidare menar de att man inom kvalitativ forskning kan leda fram till generaliseringar utifrån ett fenomenets relation till sin kontext och andra snarlika situationer eller kontexter. Validitet kan översättas med begreppen giltighet eller relevans och syftar enligt Halvorsen (1992) till en bedömning om det insamlade datamaterialet är relevant för studiens problemställning. Har forskaren i studien lyckats samla in "rätt" typ utav information för att kunna besvara problemformuleringen? Detta är frågor som behandlas vid diskussion om en studies validitet. Patel och Davidsson (2011) yttrar sig god validitet i en kvalitativ studie genom att forskaren har lyckats skaffa sig rätt underlag för att kunna göra en trovärdig tolkning av fenomenet. Detta kan kopplas ihop med det Repstad (2007) benämner för närhet vilket betyder om forskaren har lyckats komma nära det fenomen som ämnas studera. Inom kvalitativ forskning handlar det om att gå på djupet. I och med att jag har använt mig utav semistrukturerade intervjuer vilket syftat till att låta respondenterna svara med egna ord och erfarenheter och dessutom tagit del av relevanta dokument anser jag att studien har lyckats komma nära ämnet som studeras. Därmed anser jag att "rätt" typ av information samlats in. Vidare har samtliga respondenter och myndigheter fått ta del och godkänt de delar som jag har valt att ha med från deras intervjuer och de dokument jag har fått skickat till mig. Därigenom har en slags kvalitetssäkring av det empiriska materialet gjorts.

De myndigheter som har valts har olika myndighetsuppdrag och syften vilket kan påverka eventuella korruptionsrisker. Uppsatsens syfte är dock inte att varken peka ut någon myndighets specifika risker för korruption och inte heller ställa dessa mot varandra varför en diskussion kring lämplighet i valet av myndighet inte bör förpassas till detta. Valet av myndigheter har gjorts utifrån att de ska vara verksamma inom områden som är kända för korruptionsrisker.

3. Ett institutionellt perspektiv och risk management

I detta kapitel presenteras de valda teoretiska ramarna som syftar till att besvara uppsatsens frågeställning. Kapitlet inleds med en genomgång av hur det institutionella perspektivet relation till ämnena korruption och intern styrning och kontroll och varför detta är en bra utgångspunkt för att förklara och analysera det empiriska materialet. Vidare presenteras det riskbaserade arbetssättet, Risk Management, som har karaktäriserat den offentliga sektorn under ett antal år.

3.1 Teoretisk bakgrund

Enligt de klassiska teorierna ses organisationer som rationella verktyg som genom rationella beslut uppnår målen för verksamheten. Förändringar sker och rationella beslut tas därefter och verkställs sedan utan avvikelser från de förväntade resultaten. Organisationen är extremt stabil samt oföränderligt och påverkas inte nämnvärt av händelser i omvärlden. Moden och trender i organisatoriska strukturer eller system kan visserligen implementeras, med detta görs efter noga övervägande. Den väg organisationen är på eller dit den ämnar hamna påverkas dock inte av detta. De resultat som förväntas kommer att uppnås oavsett vad som sker och beslutsfattandet handlar om att alltid välja det bästa alternativet. Ett empiriskt exempel av detta är när en framgångsrik organisation väljer att implementera ett visst system kommer övriga organisationer inte nödvändigtvis att välja detta, utan de kommer överväga ifall just det systemet är det bästa för dem (Eriksson-Zetterquist, 2009). Det finns dock en komplexitet som detta resonemang inte har tagit hänsyn till enligt March och Simon (1958). Deras intresse för uppfattningen om organisationer inom klassisk organisationsteori bottnar i en kritisk syn på möjligheten till om rationella val och beslut är möjligt att uppnå. Enligt det klassiska synsättet skulle då organisationer ha ställt alla alternativ mot varandra för att sedan ha förmågan att välja den ultimata lösningen. Frågan som uppstod var; är det möjligt att ha all information om alla olika alternativ, alla möjliga konsekvenser av olika kombinationer och således, är det möjligt att kunna fatta beslut som tillgodoser alla behov i verksamheten? Detta ledde dem in på att det finns begränsningar i de val som vi människor gör, både i organisationer som privat. Denna begränsning kallas för *bounded rationality* och innebär att människors och organisationers förmåga att fatta rätt beslut är begränsade till den information de för tillfället har. I kontrast till det klassiska synsättet menar March och Simon (1958) att beslutsfattande i organisationer istället handlar om att hantera kognitiva, politiska, känslomässiga och

strategiska aspekter vilket innebär att det är omöjligt att en lösning kan tillgodose alla aspekter. Istället handlar det om att hitta en lösning som tillgodoser så många aspekter som möjligt.

Myndigheter har idag ett dåligt skydd mot korruption samt bedömningen av risken för att något sådant kan inträffa i just deras verksamhet är naivt (Riksrevisionen, 2013: BRÅ, 2013: States Against Corruption, 2001). Både Riksrevisionen (2013) och Andersson och Erlingsson (2014) fortsätter denna diskussion och påpekar att myndigheters inställning till vad som är ett tillräckligt skydd mot korruption är naivt och att risken för korruption i den egna myndigheten är låg. Uppfattningen om vilket skydd som behövs grundar sig i inställningen om att alla medarbetare är omutbara understryker Andersson och Erlingsson (2014), vilket leder till att det befintliga skyddet i förhållande till risken inte korrelerar. Teorell (2014) framhåller att förekomsten av korruption, i likhet med annan brottslig verksamhet, är mycket svår att studera. Korruption anses i många sammanhang och miljöer som illegalt eller mindre hedersvärt vilket innebär att fenomenet av naturen sker dolt under ytan. Den som begår en korrupt handling vill inte bli påkommen, precis som inbrottstjuven inte vill bli påkommen. Rothstein (2014) understryker att många använder sig av kulturella argument för att förklarar den relativt låga korruptionsnivån i Sverige. Man menar helt enkelt att vi svenskar ”av naturen” är mindre benägna att agera korrupt tillsammans med en uppfattning om att Sverige alltid kännetecknats av låga korruptionsnivåer. Rothstein (2014) menar vidare att detta kulturargument saknar stöd, då vi i Sverige har haft extremt höga korruptionsnivåer. Under mitten av 1800-talet startade dock en omfattande institutionell förändring vilket bidrog till att Sverige trots detta kan stoltsera med att vara ett land med uppfattad låg korruption i förhållande till andra länder idag.

Andersson och Erlingsson (2014) framhåller i sin tur att vid forskning om korruption bör man utgå från devisen att ”tillfället gör tjuven” vilket förutsätter att institutioners påverkan på individers beteenden bör ligga till grund för analysen. Vidare menar de att den institutionella omgivningen avgör graden av handlingsfrihet för människor som arbetar inom offentlig förvaltning, vilket enligt författarna är ett kriterium för att korruption över huvudtaget kan äga rum. Alltså, den offentligt anställda måste ha mandat att bestämma över fördelningen av offentliga resurser. Den institutionella omgivningen erbjuder incitament i olika utsträckning för att bryta mot förutbestämda regelverk. Andersson och Erlingsson (2014) tillägger att detta i kombination med mer eller mindre utvecklade möjligheter och kvaliteten på att övervaka

individernas beteenden är avgörande för att korrupta beteenden ska avslöjas. Vilka straff som är förenade med lagöverträdelsen spelar också in på benägenheten att handla korrupt. En förutsättning för att offentligt anställda inte ska handla korrupt är också hur pass kända och tydliga regelsystemen är. Ju mer kända och tydliga regler, ju mindre sannolikt är det att individer bryter mot dem (Andersson & Erlingsson 2014). Bergh (2014) fortsätter dock diskussionen och påpekar att när vi i Sverige har vant oss vid att vara ett korruptionsfritt land och en korruptionsfri tillvaro kan vi glömma bort de delar av vårt handlande som en gång bidragit till att göra korruption olönsamt. Vidare menar han att institutioner inte självklart kan antas bekämpa korruption, även om det är deras formella syfte. Detta på grund av att de själva är människor som också är i riskzonen och potentiellt skulle handla korrupt. Istället bör man enligt Bergh (2014) titta på vilka incitament som finns för att institutioner faktiskt ska hitta och bestraffa korruption.

Risk management och institutionell teori hänger ihop i den bemärkelsen att man institutionaliserar strategier och metoder för att hantera risker, vilket syftar till att uppnå legitimitet och för att ha något att ”skylla på” när något går fel. Power (2004:42) beskriver detta utmärkt: *“Coupled to institutionalised assumptions and myths about the manageability of risks, there is an intensification of strategies to avoid blame when things go wrong”*.

3.2 Nyinstitutionell teori

Institutioners betydelse vid införandet av nya system och förändringar inom organisationer har under flertalet år betonats av många forskare (DiMaggio & Powell, 1983). Det är utifrån denna uppfattning som analysen av det empiriska materialet skall utgå ifrån. Arbetet mot korruption och betydelsen av FISK ska analyseras i ljuset av institutionell teori för att kunna förstå varför det ser ut som det gör i de undersökta myndigheterna. I kontrast till det klassiska synsättet finns olika former av institutionell teori, vilket egentligen ska ses som ett ramverk snarare än en enhetlig teori enligt Eriksson-Zetterquist (2009). Institutionell teori innebär att organisationer handlar utefter vad som tas för givet i organisationer, att organisationer i allra högsta grad påverkas av sin omvärld och inte minst andra organisationer samt att både formella och informella regler styr organisationen snarare än rationella sätt att hantera situationer. Det centrala inom institutionell teori är att se på organisationer som institutioner där människor i samspel skapar olika sätt att handla och interagera med varandra. Vidare påpekar Jepperson (1991) att en institution betyder att det finns en organiserad och etablerad

procedur där en viss social ordning uppnår en särskild status. Processen som uppstår vid bildandet av en institution kallas för institutionalisering och förutsätter tre element; formella organisationer, system och professioner samt kultur, som utgörs av regler, procedurer och mål som ligger utanför den formella organisationen. Genom att institutionen sedan förs vidare till andra kommer den till slut inta rollen som "det rätta sättet" (Eriksson-Zetterquist 2009).

Till skillnad från både det klassiska synsättet inom tidig institutionell teori menar Eriksson-Zetterquist (2009) att nyinstitutionell teori fokuserar på likheterna i organisationer snarare än olikheterna. Meyer och Rowan (1977) talar i enlighet med detta om rationella myter och menar att organisering till största del handlar om att anpassa sig till institutionella handlingsmönster. Vissa mönster belönas och social ordning skapas vilket leder till att förväntningar i interaktionen mellan människor uppstår. Meyer och Rowan (1977) menar vidare att en organisations formella struktur inte reflekterar organisationens interna krav och arbetsaktiviteter, alltså att den förekommer för att skapa ordning och kontrollera verksamheten. Den formella strukturen handlar snarare om att anpassa sig till institutionaliserade regler vilket i sin tur skapar legitimitet. Oliver (1991) pekar på att vissa typer av organisationsbeteende inte görs på grund av att erhålla några organisationsmässiga fördelar såsom ekonomiska förtjänster. Organisationer anpassar sig till det institutionella beteendet eller mönstret när dessa är externt validerade till den grad att de funkar som en naturlig och obestridlig lösning för att bedriva aktiviteter i organisationen. Detta innebär att organisationer definierar och strukturerar sina aktiviteter runt vissa antaganden som tas för givet vilket reflekterar institutionaliserade och prefabricerade antaganden om lämpliga strukturer. Vidare framhåller Oliver (1991) att när vissa normer eller praktiker tas för givet kommer organisationer engagera sig i aktiviteter som är mer "uppenbara" och "korrekta" snarare än ekonomiskt gynnsamma och beräkningsbara. Corporate Social Responsibility, CSR, är ett exempel på sådana aktiviteter och kan enligt Oliver (1991) inte enbart förklaras som strategiska aktiviteter vilka syftar till att dra organisatoriska fördelar. Dessa aktiviteter är så institutionaliserade att det oförståndigt att INTE arbeta med det. Vissa strukturer eller system syftar således inte till att bidra med några ekonomiska eller andra organisatoriska fördelar, utan snarare till att bidra med legitimitet gentemot omvärlden. Meyer och Rowan (1977) menar vidare att alltifrån organisatoriska strukturer och processer såsom professioner, program och tekniker alltså kan ses som institutionaliserade till den grad att de närmast kan beskrivas som myter som både sträcker sig över funktions- och geografiska gränser. Med denna bakgrund hävdar författarna att den formella strukturen således kopplas isär med vad

som faktiskt sker i verksamheten. Tekniska lösningar för exempelvis produktion, redovisning, rekrytering och informationssystem används inte uteslutande för att de är effektiva, utan snarare för att de signalerar att organisationen tar ansvar, är lämplig och legitim. Skulle en organisation undvika detta och välja att inte ta till sig myterna kommer de att uppfattas som nonchalanta, avvikande och icke-legitima. Eriksson-Zetterquist (2009) framhåller att det viktigaste ur ett institutionellt perspektiv är att organisationer har samma form på språket de använder, vilket också kan appliceras på årsredovisningar eller andra beskrivningar över verksamhetens aktiviteter. Meyer och Rowan (1977) poängterar att en organisations överlevnad och framgång till stor del hänger på deras förmåga att anpassa sig och bli legitimerad av omgivande institutioner. Med detta synsätt uppstår dock ett problem vilket är att eftersom ceremoniella regler kan komma från olika delar av omgivningen kan de komma i konflikt med varandra vilket innebär att det uppstår bekymmer med effektivitet, hårda samordning och kontroll. Om en organisation är för hårt styrd kan detta leda till konflikter och förlorad legitimitet.

3.2.1 "Isärkoppling"

Jacobsson (1999) lyfter fram att politiker ägnar allt mer tid åt att agera på krav som kommer från exempelvis företag, internationella företag eller intresseorganisationer snarare än att agera utifrån egna initiativ. Media har i sin tur stor makt i vad som uppmärksammas vilket också styr vad som sägs och görs av politiker. När ett problem dyker upp och krav på lösningar uppstår måste politiker försöka finna lösningar på problemet, om än tillfälliga. Med bakgrund av denna diskussion menar Jacobsson (1999) att politiker styr reaktivt, så länge inte "någonting händer" ligger ansvaret på förvaltningen att på egen hand sköta verksamheten. Jacobsson (1999) menar vidare att politiker ofta hanterar kraven stegvis, då de börjar med att uttrycka sin förfäran över det som har hänt. Ord som "så här får det inte gå till..." och "vi ska se till att det inte händer igen!" är något som vi alla har hört våra ministrar säga i olika situationer. Jacobsson (1999) hävdar att många krav faktiskt går att åtgärda endast genom prat, ibland räcker det alltså med fina ord för att tillfredsställa kravställarna. Ibland skapas dock framtida förväntningar om mer gripbara åtgärder efter lovord. Konsekvenser av den stegvisa kravhantering leder till att det skapas inkonsekvens i vad som sades, och vad som senare görs. Detta kan kopplas ihop med det Meyer och Rowan (1977) påpekar, att effektivitetskrav och tekniska krav inte alltid går hand i hand. För att lösa de konflikter som uppstår när krav från olika håll i organisationen och omvärlden uppfattas som motstridiga kan organisationer använda sig av "isärkoppling" och *förtroendet logik*, vilket kortfattat innebär

att den formella strukturen och det praktiska handlandet i organisationen kopplas isär för att upprätthålla bilden av organisationen som legitim. Enligt förtroendets logik hävdar man att även om organisationen saknar samordning och kontroll innebär det inte att organisationen är i total oreda. Genom att ge tilltro och ha förtroende till de interna medlemmarna upprätthålls organisationens legitimitet. Det löpande arbetet fungerar istället som vanligt eftersom både medarbetare i organisationen och externa aktörer *tror* att den fungerar. I enlighet med detta menar Eriksson-Zetterquist (2009) att kontroller, inspektioner och utvärderingar kommer genomföras, men på ett sådant sätt att de inte påverkar verksamheten i nämnvärd utsträckning. Precis som tidigare nämnt anser Meyer och Rowan (1977) att organisationer inte alltid strävar efter att vara effektiva, utan efter att uppfattas som legitima av sina egna medlemmar och omgivningen. Därför kan de bli tvungna att hantera olika krav från olika håll samtidigt, vilket enligt Meyer och Rowan (1977) leder till att de tvingas isärkoppla den formella strukturen, som lätt kan ändras i takt med nya lagar, förordningar och normer, och den informella strukturen, som i detta sammanhang blir det medlemmarna gör i organisationen. Att olika strukturer är isärkopplade i en organisation behöver inte innebära att det är något negativt. Weick (1976) hävdar att det till och med ökar sannolikheten för att organisationen kan svara upp till olika krav i organisationen, uppfattas som legitima och därmed överleva (Eriksson-Zetterquist, 2009).

3.2.2 Organisationsfält

Meyer och Rowan (1977) och DiMaggio och Powell (1983) påpekar att när nya professioner och program blir institutionaliserade via lagstiftning eller andra krav från omvärlden så kommer också den formella strukturen att ständigt förändras i takt med det övriga samhället vilket leder till att organisationer tenderar att bli mer och mer lika varandra. Här pratar författarna om begreppen *organisationsfält*, *isomorfism* och *homogenisering*. Begreppet organisationsfält beskriver det faktum att omgivningen skapar och skapas av organisationer och därmed hur relationer mellan organisationer är källan till gemensamt meningsskapande aktiviteter. DiMaggio och Powell (1983) menar vidare att organisationsfält endast existerar då de är institutionellt definierade vilket uppnås via så kallad strukturering. Ett organisationsfält uppkommer alltså genom att organisationsmedlemmarnas uppfattning om fältets gränser kommer att påverka vilka de väljer att efterlikna eller jämföra sig med. Offentlig förvaltning är ett exempel på en institution som utgör ett organisationsfält. När organisationer börjar interagera med varandra så kommer ett fält att uppstå, ju mer de interagerar ju mer information kommer delas och de som är mest aktiva kommer i större utsträckning försöka ta

del av den information som cirkulerar. Genom att organisationer är en del i ett fält så skapas den legitimitet som fordras för att de ska kunna skaffa de resurser som krävs för att överleva. Meyer och Rowan (1977) lyfter fram att isomorfa organisationer innebär att organisationer tenderar att bli mer och mer lika varandra, det vill säga det finns konsensus och förståelse för de rådande institutionerna och därigenom vilka myter som måste accepteras för att en organisation ska uppfattas som legitim. Skulle en organisation inte välja att följa och förstå de institutionerna som råder så kommer de att uppfattas som nonchalanta och avvikande. Detta kan kopplas ihop med begreppet homogenisering som DiMaggio och Powell (1983) poängterar är resultatet av att organisationer verkar på samma organisationsfält. Organisationer är således en avspeglning av fältets gemensamma egenskaper.

DiMaggio och Powell (1983) framhåller att det finns tre isomorfa mekanismer som påverkar organisationerna inom samma fält. Dessa är tvingande isomorfism, mimetisk isomorfism och normativ isomorfism. Tvingande isomorfism kommer från politiska påtryckningar och lagändringar som syftar till att kontrollera fältet. Exempel på detta är att förändrade budgetcykler eller årsrapporter vilket syftar till att forma organisationerna på samma sätt. Mimetisk isomorfism innebär att organisationer tvingas att imitera varandra på grund av osäkerhet av något slag. Det kan handla om att börja använda förgivettagna svar som organisationen vet fungerar i osäkra situationer. Organisationen ökar sin legitimitet genom att de visar att de gör någonting åt problemet. Normativ isomorfism innebär att exempelvis professioner eller utbildningar påstås vara det bästa sättet för vissa förhållanden.

3.3 Risk management

Risk Managements framgångar kan kopplas ihop med NPM:s framgångar vilket fått en allt högre status och influerat offentliga organisationer i hög grad de senaste decennierna, både i Sverige som i andra europeiska länder menar Power (2004). Såväl privata som offentliga organisationer har i allt högre grad karaktäriseras av ett riskbaserat arbetssätt, vilket inte minst framträder hos myndigheter som har stora krav på sig rörande intern styrning och kontroll där riskanalyser är verktyget. Samtidigt som kontrollen för myndigheterna har ökat, så har också det riskbaserade arbetssättet fått en allt större betydelse. Att fler och fler förordningar har tillkommit ligger helt i linje med regeringens nya sätt att styra sin förvaltning. Införandet av FISK och den ökade fokuseringen på riskanalyser i verksamheter är tydliga exempel på denna utveckling. Power (2004) talar vidare om att det kan beskrivas som en invasion av olika idéer

som rör risker och hur en organisation kan styras därefter. Power (2004) ställer sig frågande till varför denna explosion av riskbaserad styrning har blivit så allmänt förekommande på olika nivåer, både privat och offentligt. Kan det handla om att det faktiskt stärker tilliten för organisationerna? Eller kan det ses som en dimridå för att avleda uppmärksamheten från det faktum att individen i organisationer blir alltmer isolerade med riskerna i organisationen, och att de verktyg som formats för att lyfta upp och hantera riskerna faktiskt misslyckas? Kan det vara en kombination av dessa två?

Men vad innebär *Risk management of everything* då? Power (2004) menar att begreppet syftar till att beskriva att fler och fler situationer och händelser ses och beskrivs som risker i och för organisationen. Risk Management karaktäriseras av ett antal växande strategier som syftar till att ersätta de värdefulla men samtidigt sårbara, professionella bedömningarna med en förebyggande process som ska hantera risker och tydliggöra ansvaret för dessa i organisationen. Power (2004) skriver vidare att behovet av risk management och förklaringen till förekomsten skulle kunna vara ett resultat av olika men likartade påtryckningar till förändring hos organisationer för att kunna hantera osäkerheten som uppstår i vissa situationer. Vidare tillägger han att traditionella styrmodeller inte lyckats erbjuda detta vilket möjliggjort det riskbaserade arbetssättets framfart. Dessutom kan det ses som en rationell respons på att världen vi lever i och arbetar i har blivit alltmer riskfylld. Power (2004) fortsätter dock diskussionen med att förklara varför vissa risker får mer uppmärksamhet än andra hos media och politiker. Detta anser han kan förklaras genom institutionella mekanismer som styr våra organisationer, det vill säga en lednings- och administrativ *trend* att syssla med riskanalyser och hanteringen av dessa. Det är utan tvivel så att olika professioner spelar en viktig roll i att förmedla risk management som "best practice" för organisationer. Det är intressant att kriser och negativa händelser i organisationer oftast förklaras genom dåligt integrerad riskhantering. Power (2004) betonar att offentliga organisationer relativt nyligen blivit medvetna och mer transparenta med dess riskhantering och styrningen, där många idéer och standarder har intagits från privata organisationers sätt att arbeta med risker. Vidare kan risk management ses som ett koncept som används som ett sätt för offentliga organisationer att hävda deras värde gentemot andra. Han menar alltså att i och med frånvaron av konkurrens mellan offentliga organisationer så har utvecklingen lett till skapandet av en fiktiv marknad där offentliga organisationer kan "konkurrera" genom hantering och värdering av risker. Den som har bäst koll på riskerna, är också den bästa myndigheten.

3.3.1 Riskhantering: FISK

I och med NPM-reformer och den ökade marknadiseringen av offentlig sektor och den efterföljande institutionella förändringen har många typiska resultat- och målstyrningsmodeller implementerats på våra myndigheter och i våra kommuner. I ljuset av denna explosion av riskbaserat arbetssätt är införandet av en förordning om intern styrning och kontroll inte speciellt förvånande. Intern styrning och kontroll kan enligt Power (2004) ses som en institutionaliserad metod för att hantera osäkerhet som uppstår i organisationen. Enligt Wikland (2012) är intern styrning och kontroll knutet till en djupare förståelse av begreppet risk. Vidare framhåller Wikland (2012) att FISK är ett resultat av övergången från enbart ekonomiska kontroller till regelefterlevnad ur ett mer generellt perspektiv. Detta är vidare kopplat till ökningen av olika kvalitetssäkringar eller utvecklingen av olika standarder som karaktäriserar den offentliga sektorn (Power, 2004). Enligt DS (2006:15) har regeringen ett ansvar att inför riksdag och medborgare se till att myndigheternas arbete är i enlighet med det regelverk som finns samt att de utför de uppgifter som finns fastslagna i respektive myndighetsinstruktion på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Myndighetsledningen ansvarar i sin tur inför regeringen för att verksamheten genomför sina uppdrag och uppnår målen i enlighet med de fastställda verksamhetskraven i respektive myndighetsförordning samt lämna en bedömning om den aktuella interna styrningen och kontrollen är betryggande i årsredovisningen. Det är därför av största vikt att myndigheters interna styrning och kontroll genomförs på ett tillfredsställande sätt och att uppföljningar sker för att säkerställa att så är fallet. För att det ska vara möjligt att dra generella slutsatser om huruvida myndigheters interna styrning och kontroll är tillfredsställande bör myndigheternas arbete även ske på ett enhetligt och systematiskt sätt (DS 2006:15). Det är Ekonomistyrningsverket som ansvarar för att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen i myndigheterna.

Wikland (2012) menar att intern styrning och kontroll kan tillföra stora värden till verksamheten, om den inte endast uppfattas som nya lagar och regler som måste följas. Vidare påpekar han att poängen med intern styrning och kontroll handlar om att uppnå ökad effektivitet, undvika oönskade överraskningar och få en bättre konkurrenskraft. Intern styrning och kontroll ska ses som ett verktyg för ledningen i egenskap av att förbättra organisationens effektivitet och framgångsrik styrning. Power (2004) menar att intern kontroll i sig också är extremt problematiskt i den bemärkelsen att det är svårt att bedöma effekten av ett sådant system. Dessutom skulle ”besattheten” av intern kontroll utgöra en risk i sig. Vidare

menar han att intern kontroll fungerar på det sättet att det i huvudsak vänder sig inåt mot organisationen, vilket kan innebära att kontrollen är grundat på felaktiga antaganden om vilka risker som allmänheten vill försäkra sig om. För att på ett tillförlitligt och trovärdigt sätt kunna hävda att den interna styrningen och kontrollen i en myndighet är betryggande måste vissa grundläggande inslag vara genomförda (DS 2006:15; Ekonomistyrningsverket 2009; Wikland 2012). Tre av dessa komponenter är skrivet i förordningen, men själva arbetssättet för momenten preciseras närmare tillsammans med ytterligare två komponenter i Ekonomistyrningsverkets handledning för tillämpning av förordningen. Denna handledning är frivillig och ska endast ses som ett stöd och ett exempel på hur myndigheter kan arbeta med FISK.

3.3.2 Klassificering av risker

Power (2004) framhäver att till följd av den ökade fokuseringen på risker och intern kontroll så har också behovet av att klassificera av risker ökat. Power (2004) beskriver två olika risker vilka är primära risker eller operativa risker, vilket är ett samlingsnamn för olika hot mot organisationen samt sekundära risker eller ryktesrisker, vilket är risker som är kopplade till en organisations rykte. Ett empiriskt exempel av sådana risker är om en chef skulle strunta i att betala parkeringsbiljetter för sin tjänstebil så skulle den primära risken vara en ekonomisk förlust och att en anställd missbrukar sin ställning. I förhållande till de vinster som företaget gör är denna förlust egentligen inte av någon stor betydelse. Men vad kommer omvärlden tycka om detta? Den sekundära risken är således vilket rykte detta beteende genererar. Att uppfatta ett företags rykte som en potentiell risk har vänt upp och ned på vad man tidigare ansåg var väsentligt i en organisation. Inställningen till vad som utgör en risk eller inte kan variera mellan individer och olika mellan olika nivåer i organisationen. På detta sätt uppstår svårigheter i bedömningen av vad som utgör en risk och om den kan accepteras eller inte, alltså, vilken eller vilka risker bör organisationen bedöma som seriösa och betydande.

Primära eller operativa risker är ett samlingsbegrepp för riktiga men ”krångliga” risker såsom risker för bedrägeri/oegentligheter eller som rör den aktuella infrastrukturen. Definitionen av en operativ risk är enligt Power (2004:29); ”...*the risk of direct or indirect loss resulting from inadequate or failed internal processes, people or systems or from external events*”. Vidare påpekar Power (2004) att en operativ risk kan uppstå i olika grupper, nivåer och funktioner i organisationen vilket medfört att detta synsätt har ökat antalet potentiella risker och osäkerheter som kan uppstå i organisationen. Vid hanteringen av operativa risker skapas ett

behov av att göra okända och ej beräkningsbara risker synliga och hanterbara. Det uppstår dock svårigheter i att identifiera dessa risker samt att se dessa i ljuset av historisk data. Dessutom menar Power (2004) att operativa risker ligger på gränsen för vad som är hanterbart för en organisation. Ett resultat av detta är att organisationer väljer att fokusera på fel i rutiner eller andra tekniska fel. Man väljer således en mer pragmatisk väg i sin riskhantering av operativa risker vilket betyder att man samlar in data som går att samla in snarare än vad som är relevant i en given situation. Operativa risker hanteras alltså genom en enklare uppgift, exempelvis fel i rutinbeskrivningen, vilket dessutom framgångsrikt kan rapporteras till chefer eller andra med högre befattning. Offentlig förvaltning väntas kunna tillfredsställa förväntningar från allmänheten och staten med ständigt förbättrade tillhandahållande av tjänster och genom en tydlig styrning. Power (2004) påpekar att det uppstår ett glapp mellan det förväntade och det verkliga utförandet vilket öppnar upp för att sekundära risker kopplade till en organisations rykte måste hanteras. Ett försämrat rykte behöver inte leda till en ekonomisk förlust utan leder snarare till minskad legitimitet eller förlorad tillit. När det handlar om privata företag kan det leda till bojkott. Vidare poängterar Power (2004) att om en ryktesrisk inträffar så kan den allt för ofta förstärkas av sociala och institutionella krafter vilket organisationen inte kan styra över. Detta innebär att även ryktesrisker är svåra att se eller konkretisera, varför de också är svåra att analysera. Media är ett exempel på en källa som ofta förstärker skandaler, härvor eller liknande vilket kan leda till riktigt allvarliga konsekvenser för organisationen. Vidare framhåller Power (2004) att detta öppnar upp för införandet av intern styrning och kontroll.

4. Empiri

I detta kapitel presenterar det insamlade empiriska materialet som erhållits genom intervjuer med representanter på sju olika svenska myndigheter. Kapitlet är strukturerat i fem avsnitt, varav det första är en kort presentation av de myndigheter som har deltagit. De efterföljande fyra avsnitten utgör kärnan i det empiriska materialet och är; Behovet av att arbeta mot korruption, Förordningen och intern styrning och kontroll- FISK, Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption och slutligen Arbete mot korruption. Denna uppdelning kommer även vara rådande i det efterföljande analyskapitlet.

4.1 Det empiriska urvalet

De sju myndigheterna som deltagit i studien är Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Transportstyrelsen, Lantmäteriet, Läkemedelsverket, Jordbruksverket och Kronofogdemyndigheten. Myndigheterna kommer framöver att benämnas vid myndighet A, B, C, D, E, F och G på grund av önskemål från respondenter. Myndigheter har valts ut med kravet att de ska vara verksamma inom de riskområden som Riksrevisionen presenterat i deras rapport om myndigheters skydd mot korruption. Dessa utgörs av tillstånd och certifiering, upphandling och inköp, utbetalningar, inbetalningar, tillsyn och brottsutredningar samt forskning och slutligen känslig information. Det är viktigt att påpeka att myndigheternas verksamhet inom dessa områden kan skilja sig lite i omfattning då myndigheterna har olika uppdrag och mål för verksamheten vilket naturligtvis bestämmer inriktningen på myndighetsutövningen. Syftet med uppsatsen är dock inte att bedöma korruptionsrisker för respektive myndighet.

4.2 Behovet av att arbeta mot korruption

Det tenderar att finnas en uppfattning om att korruption inte är så vanligt förekommande på myndigheter i Sverige. Man påpekar att det till exempel är större risk att korruption uppstår i kommuner än på myndigheter. Trots detta anser samtliga intervjuade myndigheter att det är viktigt att arbeta mot korruption. Förklaring till varför det är viktigt skiljer sig emellertid åt mellan myndigheter. Myndighet B poängterar att det redan i regeringsformen beskrivs att myndigheter ska vara objektiva och opartiska i myndighetsutövningen och uppfattar detta som grunden till varför det är viktigt att myndigheter arbetar mot korruption. Det är även viktigt i

den bemärkelsen att det är lätt att allmänhetens förtroende för myndigheten skadas och att det är svårt att bygga upp det igen. Myndighet C understryker i sin tur att det vore både naivt och blåögt att som myndighet tro att korruptionsproblematiken inte skulle existera, oavsett vilket myndighet det handlar om är det ett måste att arbeta aktivt med frågor som rör detta. Myndighet E och G anser att det är mycket viktigt att arbeta mot korruption i just deras verksamhet då den typen av myndighetsutövande är av sådan art att det ter sig naturligt. De påpekar även att det är viktigt då förtroendet för myndigheten stärks om man kan vissa att korruptionsproblematiken är någonting som tas på allvar. Myndighet F betonar att det är extra viktigt att arbeta mot korruption då verksamheten finansieras av skattepengar. Att kunna köpa till sig fördelar på en myndighet anser de är otänkbart och oacceptabelt. De menar vidare att myndigheter, i enlighet med myndighetsförordningen, även måste säkerställa att myndighetsutövningen är rättssäker och effektiv och följer de lagar och regler som av staten är uppsatta. I Sverige och på svenska myndigheter finns inte en kultur där korruption är utbredd eller accepterad. Detta förklarar också enligt dem varför det inte finns några tydliga förväntningar eller krav från regeringen i hur myndigheter ska arbeta mot korruption. Vidare anser de att förtroende för svenska myndigheter generellt sett är högt och det finns ingen anledning att ifrågasätta om de gör rätt för sig eller ej.

I vilken utsträckning myndigheter ska arbeta mot korruption är enligt samtliga myndigheter otydligt från regeringen. Myndigheterna har dock olika uppfattningar avseende hur tydligt det är eller inte. Myndighet A menar att det är tydligt vad slutmålet för varje myndighet är vad gäller rättssäkerhet och effektivitet, men att det är desto otydligare i hur man som myndighet ska arbeta mot exempelvis korruption. Myndighet B anser att det är tydligt att myndigheter ska arbeta mot korruption utifrån den lagstiftning som finns idag rörande mutor, jäv och bisysslor är det. Myndighet C anser i sin tur att det är viktigt och en förutsättning att regeringen är tydliga med hur myndigheter ska stävja korruptionsbrott. Myndighet C har dock lutat sig mot Riksrevisionens rapporter om myndigheters skydd mot korruption och deras förslag och anser att detta har bidragit mycket. Att det har förekommit korruption inom statlig förvaltning menar myndighet E är en förklaring till varför myndigheter förväntas arbeta mot korruption. Myndighet F påpekar i sin tur att korruption inte är ett problemområde i den bemärkelsen att det är sällsynt förekommande på myndigheter i Sverige. Det finns ingen kultur på svenska myndigheter där korruption är tillåtande och utbredd. Detta förklarar också enligt dem varför det inte finns några tydliga förväntningar eller krav från regeringen

avseende hur myndigheter ska arbeta mot korruption. På myndighet G anser man att regeringens förväntningar på hur myndigheter ska arbeta mot korruption inte är tydliga.

Enligt intervjuerna framkommer det att flertalet myndigheter har varit delaktiga i nätverk som i någon mån berör korruption. Gemensamt för samtliga myndigheter är dock att det inte finns något nätverk eller sammanslutning som uteslutande rör korruptionsproblematik på myndigheter. Myndighet A berättar att de är delaktig i olika nätverk men inget som specifikt behandlar frågor som rör korruption. Myndighet B framhåller att deltagande i olika nätverk avseende hur myndigheter ska arbeta mot korruption har förekommit men att sådant har lagts ned och inte prioriterats under senare år. Uppfattningen är dock att det är viktigt att hålla liv i frågor som rör korruption och hur det ska hanteras då det är lätt att dålig kultur skapas i organisationen. Myndighet C och D framhåller att de har varit aktiva i en del externa seminarier som berör den statliga värdegrunden och korruptionsfrågan, men att de inte är det i lika stor utsträckning idag. Myndighet D framhåller att de inte brukar prioritera nätverk som enbart riktar in sig på frågor som rör hur myndigheter ska arbeta mot korruption utan att de i sådana fall gör det ur ett större perspektiv. Vidare poängterar respondenten att det är viktigt att ge stöd till hur myndigheter ska positionera sig och hur de ska ta tag i frågor. Myndighet G framhåller att de har många samarbeten med myndigheter i många olika frågor. De deltar exempelvis i ett nätverk med ett antal andra myndigheter där bland annat jävsfrågor diskuteras vid några tillfällen per år. Några andra formella grupperingar eller nätverk i frågor som rör korruptionsrelaterade frågor är inte myndighet G aktiva i. Myndighet E deltar i utbildningar som värdegrundsdelegationen håller. Diskussioner om exempelvis värdegrunden förekommer mellan myndigheter där man bland annat har diskuterat för- och nackdelar med en visselblåsarfunktion och uppförandekoder. Vidare poängterar myndighet E att kunskapsutbytet och erfarenhetsutbytet med andra myndigheter ger mest. Skrifter från exempelvis regeringskansliet eller andra institut som erbjuder handböcker eller liknande rörande den statliga värdegrunden är även något som flertalet myndigheter tittar på. Myndighet F framhåller att de tidigare har deltagit i nätverk där man diskuterar åtgärder för att förebygga korruption. Myndighet F fortsätter beskriva att det ofta blir en säkerhetsavdelning som hanterar frågor om korruption, men att det då oftast blir tal om kontroller eller övervakning vilket de inte anser är ett bra sätt att arbeta mot korruption. Att ha en intern polis i myndigheter tror de inte fungerar.

4.3 Förordningen om intern styrning och kontroll-FISK

Myndighet A framhåller att FISK är viktig för myndigheten i den bemärkelsen att den skapar struktur och tydliggör ansvar för myndigheterna. Vidare sätter den fokus på riskanalyser och områden som annars hamnar i "skymundan". Myndighet B och G anser att intern styrning och kontroll avser allt de gör i verksamheten, allt från kulturen till att ha bra rutiner och kontrollåtgärder. Myndighet C betonar att FISK har erbjudit en struktur i hur myndigheten ska arbeta med vissa frågor som uppstår i verksamheten. I de egna riktlinjerna för intern styrning och kontroll skriver myndighet C att FISK ytterst handlar om att säkerställa att myndigheten har "koll på läget" och att undvika fallgropar. Myndighet F anser att FISK skulle kunna ses som en onödig skrivning i förhållandet till antalet andra förordningar som myndigheterna berörs av och som faktiskt innehåller det som beskrivs i FISK. Riskhantering är enligt myndighet F ett naturligt inslag i styrning och planering av verksamheter där det ingår att titta på risker för att veta var fokus bör ligga i framtiden. På myndighet F ses alltså förordningen som ett ramverk och en beskrivning av *hur* man ska genomföra riskanalyser, men *att* man ska göra dem, är reglerat sen innan. Myndighet E menar dock att *"Nyckeln ligger i att man uppfattar FISK som ett tillskott och bidragande och inte bara något som man måste göra för att en förordning säger så"* och menar att detta synsätt är avgörande för att få en fungerande intern styrning och kontroll.

Nästintill alla myndigheter påpekar emellertid att FISK var otydlig när den introducerades. Myndighet F menar att den var otydlig då det fanns stort utrymme för egna tolkningar. Även Myndighet A påpekar detta och berättar att frågor avseende innehållet i förordningen uppstod. Respondenterna framhåller att man ställde sig frågor som *"Vad vill man ha?"* och *"Vad är man ute efter?"*. Vidare anser Myndighet C att ESV inte har lyckats stötta myndigheterna i hur förordningen ska implementeras. Detta på grund av att Riksrevisionen och ESV var oeniga om vad den interna styrningen och kontrollen ska innehålla vilket försvårade myndigheternas egen implementering av förordningen. Detta har inneburit att många myndigheter har utformat egna processer och rutiner genom att ta in exempelvis konsulter på intern styrning och kontroll eller upprätta egna handböcker i hur de ska gå tillväga. Enligt intervjuer med myndighet A och C framgår det att egna riktlinjer utformades redan innan ESV kom ut med sina rekommendationer och handböcker i hur FISK ska tolkas och användas. Myndighet C upplever att de i sin tur tvingats hjälpa ESV i deras arbete att tolka

och tydliggöra förordningen. I kontrast till detta upplever dock myndighet F att ESV snabbt bidrog med tolkningen av innehållet och hur implementeringen av FISK lämpligen kan göras.

Idag grundar sig arbetet med intern styrning och kontroll utefter standardmodellen för intern styrning och kontroll, COSO-modellen, på samtliga myndigheter. Det är myndighetschefen som har det huvudsakliga ansvaret att bedöma om verksamheten har en god intern styrning och kontroll enligt FISK. På samtliga myndigheter är arbetet med intern styrning och kontroll en väl integrerad process i verksamheten och är kopplad till verksamhetsplaneringen, vilket innebär att den genomförs en gång per år. Riskanalyser enligt FISK genomförs på samtliga nivåer i organisationen; lokal, regional och central. Denna ansvarsfördelning är aktuell på samtliga myndigheter som har intervjuats. Detta innebär att avdelningsdirektörer och enhetschefer är ansvariga för att det är en god intern styrning och kontroll på just deras avdelning eller enhet, vilket innebär att de upprättar riskanalyser och genomför kontrollåtgärder som de anser är nödvändigt. Utgångspunkten är att riskerna i så hög grad som möjligt ska hanteras och åtgärdas där de finns. De riskanalyser som inte bedöms kunna hanteras på en organisatorisk nivå, lyfts till den överliggande organisatoriska nivån. Myndighet F betonar att riskerna som lyfts upp till nästa nivå ska utgöra ett hot mot att myndigheten inte ska kunna leva upp till sitt myndighetsuppdrag. De risker som identifierats på avdelningarna ligger således till grund för formuleringen av den myndighetsövergripande riskanalysen. Efter detta är det myndighetschefen eller ledningsgruppen som tar beslut om vilka som är myndighetens högst prioriterade risker och upprättar i enlighet med dessa den myndighetsgemensamma riskanalysen. Nästa steg i arbetet med riskanalyser är att ta fram kontrollåtgärder för dessa. Även här visar de intervjuade myndigheterna upp slående likheter i organiseringen. Beslut om åtgärder görs av den ansvariga chefen på den ansvariga avdelningen. I och med att det upprättas en myndighetsgemensam riskanalys berättar myndighet D att åtgärder upprättas för dessa och fördelas i organisationen som så kallade FISK-uppdrag. Dessa uppdrag beskrivs i verksamhetsplaneringsdirektiven. Även myndighet E framhåller att flertalet åtgärder som är ett resultat av en riskanalys beskrivs som ett så kallat verksamhetsplaneringsuppdrag.

Myndighet C upplever att eftersom avdelningarna genomför egna riskanalyser har också olika strukturer för hanteringen av dessa vuxit fram. På vissa avdelningar eller divisioner görs riskanalyser utifrån både funktioner och enheter och på andra avdelningar har de en annan struktur för arbetet. Enligt myndighet D:s egen granskning av den interna styrningen och

kontrollen framgår det att vissa åtgärder som påstås ha vidtagits har varit svåra att spåra. Beslut om att vidta åtgärder är idag delegerat ut i organisationen och genomförs på olika nivåer. Många risker som identifierats på avdelningar har en tendens att fortfarande finnas kvar då en ny riskanalys upprättas. Därför menar de att det är viktigt att i fortsättningen se till att den som utsetts som ansvarig för en kontrollåtgärd också har befogenhet att genomföra och planera den samt att tydliga slutredovisningar sker av åtgärder.

Flertalet myndigheter påpekar att valet av risker som bör beaktas i en riskanalys grundar sig i förutbestämda kriterier. På myndighet A ska riskanalyser göras vid förändringar som kan tänkas påverka bedömningen av redan identifierade risker och i samband med verksamhetsplaneringen. Vidare ska riskanalyser genomföras på förekommen anledning för att kunna utforma lämpliga åtgärder som syftar till att det inte inträffar igen. På myndighet B ska riskanalyserna grundas på en omvärldsanalys, analys av interna förhållanden samt utföras efter de krav som finns enligt myndighetens instruktion och regleringsbrev. Riskanalyserna ska uppdateras vid behov och vid förändringar som bedöms påverka tidigare identifierade risker. På myndighet C ska riskanalyserna ha sin utgångspunkt i verksamhetens mål och uppgifter samt att åtgärder ska genomsyra hela verksamheten. På myndighet G är en systematiserad avvikelserapportering om hot eller incidenter utgångspunkten för myndighetens arbete med risker. En kontroll av verksamheten genomförs således regelbundet genom rapporteringssystemet och syftar till att upptäcka avvikelser eller incidenter som sedan utgör grunden för upprättandet av riskanalyserna på de olika verksamhets- och sakområdena.

Hur värderingen av risker ser ut skiljer sig mellan myndigheterna där några har fastställda kriterier för detta och andra har inte det. Myndighet A berättar att risker ska värderas utifrån förutbestämda kriterier för sannolikhet och konsekvens som är fastställd för myndighetens arbete med riskanalyser. Därutöver ska risken värderas och slutligen accepteras eller beslutas om åtgärd. Myndighet G har upprättat bedömningskriterier som den ansvariga chefen måste förhålla sig till vid bedömningen av sannolikheten att en händelse skulle inträffa. Vidare ingår det att titta på om ytterligare åtgärder behöver utformas än vad som redan finns i form av rutiner eller policydokument för respektive risk. Om risknivån bedöms stiga över en viss siffra krävs det att en åtgärdsplan utarbetas och vidtas omgående. Om en identifierad risk inte kan åtgärdas på den organisatoriska nivå där den identifierats ska den rapporteras vidare till överliggande nivå. Myndighet D berättar i sin tur att den ansvariga avdelningschefen bedömer om risken har ett lågt eller högt riskvärde vilket sedan ligger till grund för bedömningen om

en risk ska accepteras eller inte. Enligt en egen granskning av den interna styrningen och kontrollen på myndighet D poängteras också att det inte finns någon fastslagen nivå för riskacceptans, det vill säga hur höga riskvärden som kan accepteras, på någon organisationsnivå hos myndighet D. Enligt ESV bör myndighetsledningen besluta om en nivå för riskacceptans som ska gälla för hela myndigheten, vilket alltså inte har gjorts. Bedömningen av riskacceptansen görs av den eller de som genomför riskanalysen och kan därför skilja sig mellan avdelningar. Varje FISK-risk har en handlingsplan kopplad till sig där en konsekvens- och frekvensanalys finns. På myndighet B kan två kontrollåtgärder bli aktuella, de är direkta och indirekta åtgärder. De direkta åtgärderna innebär att de riktas mot en speciell rutin eller system och syftar till att förhindra, reducera och undvika. Indirekta åtgärder innebär insatser såsom utbildning, kompetensutveckling m.m. Ytterligare svårigheter i arbetet med den interna styrningen och kontrollen har enligt respondenten varit insättandet av kontroller. Respondenten framhåller att det är viktigt att titta på nyttan av kontrollåtgärderna efter analyserade risker och menar att myndighet B har tvingats ägna mycket tid till att se över att kostnaden inte överstiger nyttan av en åtgärd. Detta anser respondenten är ett problematiskt inslag med den interna styrningen och kontrollen. Myndighet F framhåller att de gör uppföljningar på åtgärden som syftar till att besvara om riskvärdet förändrats.

4.4 Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption

Den interna styrningen och kontrollen är inte en del i myndigheternas arbete mot korruption, detta påpekas av samtliga myndigheter. Genom intervjuer med företrädare för samtliga myndigheter framkommer det att riskanalyser för korruption i enlighet med FISK inte förekommer i någon stor utsträckning. Myndighet A menar i enlighet med detta att integreringen av risker för korruption i den interna styrningen och kontrollen är osystematisk, både på lednings- och avdelningsnivå. Således anser myndighet A att FISK inte har någon betydelse för myndighetens arbete mot korruption. På myndighet B framhåller man att mutor och jäv kan klassificeras som myndighetsövergripande risker för korruption. Dessa finns emellertid inte dokumenterade som risker inom ramen för den interna styrningen och kontrollen. Myndighet C poängterar att de har arbetat med frågor som rör korruption innan FISK kom men att den har bidragit till att myndigheten arbetar mer strukturerat och tar upp korruption som ett problem. Dock framkommer det att de inte har identifierade riskområden för korruption och således inte heller har integrerat dem i den interna styrningen och

kontrollen. De risker som de genomför i enlighet med FISK har istället varit kopplade till myndighetens verksamhetsmål och den löpande verksamheten, exempelvis risk för långa handläggningstider med mera. Myndighet D hävdar att två riskområden för korruption i myndigheten är i upphandling- och tillsynstillfällen då det i sådana situationer finns tydliga beroenden mellan den som tillsynar och den som blir tillsynad. Många gånger handlar det om att få ett tillstånd för att få fortsätta sin verksamhet. Dessa riskområden finns dock inte dokumenterade eller är identifierade i enlighet med FISK. Således finns det inga myndighetsövergripande risker för korruption på något specifikt område på myndighet D. FISK är följaktligen inte är speciellt viktig för myndighetens arbete mot korruption. Myndighet E framhåller att det är på senare tid som det betonats att riskområden för korruption bör involveras i det löpande arbetet med FISK. De är medvetna om att korruption bör ses som ett myndighetsgemensamt riskområde som kräver en central styrning i enlighet med Riksrevisionens rapport från 2013. I en intern utredning från 2013 hävdar även myndigheten att risker för korruption inte har inkluderats i det löpande arbetet med intern styrning och kontroll. I dagsläget har det alltså inte gjorts någon särskild analys av verksamheten med avseende på specifika korruptionsrisker, vilka riskerna är eller hur de kan behandlas. Myndighet F menar att de tidigare har tittat på risker för korruption och oegentligheter i verksamheten men att detta inte involverats i myndighetens arbete med intern styrning och kontroll. Respondenterna på myndighet F anser att FISK inte har någon betydelse för myndighetens arbete mot korruption då det är ett område som de arbetar med på andra sätt. Myndighet G berättar att de har gjort övergripande riskbedömningar för korruption men att den interna styrningen och kontroller syftar till att se till att felaktigheter inte görs. I detta tolkar myndighet G det som att risker relaterade till exempelvis fakturering eller felaktiga utbetalningar är mer lämpligt snarare än att tittar på särskilda korruptionsrisker.

Orsaker till varför inte risker för korruption inkluderas i den interna styrningen och kontrollen menar de intervjuade myndigheterna beror på att riskanalyser genomförs ute i organisationen där chefer själva beslutar om vad som utgör en risk eller inte. Vidare förväntas även riskerna hanteras ute i organisationen. Det är endast risker som avdelningarna inte själva känner att de kan hantera som lyfts till den överliggande organisatoriska nivån. Myndighet A berättar att eftersom innehållet i riskanalyserna bestäms ute på avdelningarna finns det inga dokumenterade myndighetsövergripande riskanalyser för korruption. Det finns således ingen standard eller enhetlighet mellan vilka områden som ska beaktas som potentiella risker på avdelningar. Detta påpekas även av myndighet B som betonar att i och med att chefer på

avdelningar bedömer vilka risker som finns på just deras avdelning ser de identifierade riskerna olika ut på olika verksamhetsområden. Myndighet D berättar i sin tur att eftersom arbetet med riskanalyserna genomförs på verksamhetsområde ligger också ansvaret för innehållet på cheferna. Enligt en egengjord granskning av myndighetens arbete med den interna styrningen och kontrollen påpekas emellertid brister i den interna styrningen och kontrollen vad gäller just jäv och skydd mot oegentligheter och beaktandet av detta vid upprättandet av riskanalyser. Föreslagna åtgärd på detta är att se över befintliga rutiner. Enligt en intern granskning på myndighet E är handlingsplaner och åtgärdsplaner för korruption något som myndigheten måste arbeta vidare med och utveckla. Idag finns det exempelvis inga samlade riktlinjer mot korruption.

4.5 Arbete mot korruption

Som tidigare framkommit är FISK inte en central del i arbetet mot korruption, men några myndigheter har påpekat att tankar och diskussioner om korruption uppstår i samband med verksamhetsplaneringen. Detta anser de intervjuade myndigheterna bidrar till att stärka det förebyggande arbetet mot korruption. Samtliga myndigheter poängterar att arbetet mot korruption är förknippat med ett förebyggande arbete innehållande den statliga tjänstemannarollen, värdegrundsarbete, utbildningar och tillhörande riktlinjer och policydokument. Den gemensamma utgångspunkten i arbetet mot korruption är att förmedla vad myndigheter vill och ska stå för som statliga tjänstemän. Myndighet B understryker detta och berättar att den interna miljön är basen för myndighetens arbete mot korruption vilket motiveras genom att man där lägger tonen i verksamheten och därmed påverkar styr- och kontrollmedvetenheten. På myndighet F poängterar man att riktlinjer är det vanligaste sättet som myndigheter styr sin verksamhet på vilket även har anammats i arbetet mot korruption. Myndighet G menar att arbetet mot korruption främst handlar om att ha ett bra regelverk som ser till att medarbetare ”gör rätt” i sin yrkesutövning. De fortsätter med att beskriva att det i dessa sammanhang inte handlar om mutor, korruption och jäv utan att det istället handlar om att säkerställa att utbetalningar sker korrekt och att rätt person godkänner dessa etc. Myndighet D framhåller att de försöker arbeta proaktivt mot korruption istället för att plötsligt upptäcka att brister eller att något har gått fel och agera utifrån det.

4.5.1 Värdegrunden och den statliga tjänstemannarollen

Utbildningar är centralt i samtliga myndigheters arbete mot korruption. I utbildningarna berörs korruption delvis, men det poängteras av samtliga myndigheter att det inte är något stor

del i utbildningarna. Chefer på olika nivåer har ett stort ansvar i att medarbetare får kunskaper i värdegrunden och myndigheten syn på korruption. Samtliga myndigheter poängterar att den statliga tjänstemannarollen och den statliga värdegrunden är utgångspunkter i arbetet mot korruption. Innehållet i myndigheternas utbildningarna rör värdegrund, den statliga tjänstemannarollen, de regelverk och policys som respektive myndigheten har rörande mutor, jäv och bisysslor.

Myndighet A berättar att de arbetar med så kallade etik- och värdegrundsutbildningar där frågor som rör korruption berörs. Myndighet B berättar att de har en grundutbildning för nyanställda där de utbildas i förvaltningsfrågor, förvaltningskunskap, offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen. Under utbildningen presenteras de regelverk och riktlinjer som myndigheten har rörande mutor, jäv och bisysslor. Att arbeta med värdeord är någonting som flertalet myndigheter poängterar förekommer. Myndighet B är ett exempel på detta och menar att värdeorden bör fungera som ett stöd vid osäkra beslut för att säkerställa att beslutet är i enlighet med myndighetens rekommendationer. Vid introduceringen av värdeorden genomfördes utbildningar som syftade till att presentera och förmedla den myndighetsgemensamma värdegrunden för medarbetarna. Myndighet C framhåller att de arbeta aktivt mot korruption via introduktionsprogram och utbildningsinsatser där värdegrunden tas upp. Under dessa utbildningar diskuteras värdegrunden i staten och hur den återspeglas i myndighetens syn på korruption. Myndighet D har en introduktionsutbildning för nyanställda som utgår från värdegrundsperspektivet. I värdegrundsutbildningen arbetar man mycket med scenarion där medarbetare får träna på att hantera olika situationer. Myndighet C och D har även utökade utbildningar för anställda på vissa verksamhetsområden där det anser att medarbetarens ansvar måste poängteras ytterligare. Myndighet D menar att en förutsättning för att arbetet ska vara levande i verksamheten är att man pratar om sådant som inträffar dagligen som kan kopplas till värdegrunden. Alla medarbetare måste involveras i samtal kring värdegrunden och chefer måste vara en aktiv part i detta för att få in styr- och ledningsperspektivet som en naturlig del i värdegrundsarbetet. I enlighet med detta berättar respondenten att myndigheten har skapat olika teman där korruptionsfrågor är en del som förväntas tas upp till diskussion på exempelvis arbetsplatsträffar. Myndighet D betonar att värdegrunden ska vara tillämplig på hela statsförvaltningen och syftar till att tydliggöra den gemensamma utgångspunkten i den statliga yrkesrollen. Därtill betonar de att värdegrunden utgör ett stöd dit medarbetare kan vända sig då det formella regelverket inte ger tillräckligt

tydligt stöd för hur man bör agera. Detta innebär att värdegrunden är den vägledning som medarbetare ska hämta stöd i när ramar i form av andra regelverk och rutiner inte räcker till.

På myndighet E har man beslutat om att införa en specifik funktion som ska arbeta med värdegrundsarbetet och tydliggöra kopplingen till den övergripande statliga värdegrunden. Respondenten betonar att detta sänder en väldigt tydlig signal om att man tar värdegrunds- och korruptionsfrågor på allra största allvar. Vidare påpekar att det å ena sidan är viktigt att en central kraft koordinerar och samordnar frågor som rör värdegrunden, å andra sidan poängteras att ansvaret för arbetet ligger ute i "linjen" hos cheferna. Myndighet E understryker att arbetet mot korruption kräver en chefsroll och ett tydligt ledarskap samt stöd från chefer. I enlighet med detta poängterar man att värdegrundsfrågorna är väldigt levande i kärnverksamheten, därför finns inget strukturerat arbete för när detta ska tas upp utan det förväntas diskuteras på exempelvis arbetsplatsträffar. På myndighet E har man en introduktionsutbildning där värdegrundsfrågor utgör en viktig del och där anställda får träna på moraliska överväganden som kan uppstå i det dagliga arbetet. I denna utbildning berörs även frågor som handlar om otillbörlig påverkan, mutor och jäv. Som nyanställd går man igenom denna utbildning, oavsett var i myndigheten man ska arbeta. Vidare framhåller myndighet E att värdegrundsarbetet syftar till att tydliggöra kopplingen till myndighetens värdegrund med den statliga värdegrunden. Myndighet F arbetar även mycket med värdegrunden där den statliga tjänstemannarollen inkluderas. I de verksamhetsområden som anses vara speciellt utsatta i sitt yrkesutövande diskuteras värdegrunds- och korruptionsfrågor kontinuerligt på möten för att hålla det levande och aktuellt. Myndighet F och G har båda introduktionsutbildningar där korruptionsrelaterade frågor berörs övergripande och där de viktigaste riktlinjerna presenteras. Myndighet G arbetar även med utbildningar som berör ett så kallat etikregelverk. Respondenterna framhåller att det är viktigt att ta upp frågor som rör situationer eller händelser och hur man som anställd ska hantera dessa. Därför skapar de påhittade scenarion vilket syftar till att medarbetare får träna i hur de ska hantera vissa situationer eller agera i vissa händelser.

4.5.2 Policydokument

Policydokument och riktlinjer är centrala verktyg i myndigheternas arbete mot korruption. Gemensamt för samtliga myndigheter är förekomsten av policydokument och riktlinjer. Hur detaljerad informationen är i myndigheternas riktlinjer och policydokument varierar mellan myndigheterna. Vissa har mycket detaljerad information om exempelvis vad man som statlig

tjänsteman får ta emot som gåva och vilka luncher som är okej. Det som skiljer myndigheterna åt är att vissa har samlade riktlinjer mot korruption samtidigt som andra inte har det. Några myndigheter poängterar även att riktlinjer för mutor och jäv räcker som regelverk. Vissa andra betonar att myndigheter behöver se över även andra områden som kan vara i riskzon för korruption. Ytterligare skillnader mellan myndigheter är att vissa påpekar att det är svårt att veta vad som är okej att ta emot eller inte. Några myndigheter har exempelvis fastslagit vad som klassas som en muta eller vilka situationer där en medarbetare kan anses vara jävig, samtidigt som andra myndigheter uttrycker en oro om att det är för otydligt och svårt att veta vad som är okej. Vissa myndigheter framhåller att de har fastslagna belopp för vad som är okej att ta emot, samtidigt som andra menar att medarbetare måste inta ”stor restriktivitet”. Innebörden av det begreppet är dock inte vidare preciserat.

Myndighet A har riktlinjer för mutor och jäv men påpekar dock att dessa områden inte är heltäckande gällande områden i riskzon för korruption. Myndighet B framhåller att myndighetens riktlinjer har sin utgångspunkt i den lagstiftning som idag finns på området, vilket är mutor, jäv och bisysslor. Myndighet B framhåller att som ett bevis på hur viktigt myndigheten anser att bestämmelserna i de tre regelverken är har vägledningar och riktlinjer skapats för att tydliggöra reglerna för medarbetare. Myndighet C har i sin tur en policy där riktlinjer angående skydd mot korruption finns samlade i ett dokument. I denna framkommer både Riksrevisionens och myndighetens egen syn på korruption. Därefter presenteras regler för jäv, mutor, representationer med mera. De tar upp att begreppet otillbörlig är central i bedömningen av en muta men menar vidare att begreppets innebörd kan skifta över tiden och mellan olika verksamhetsområden. I policyn finns också exempel på olika typsituationer som kan uppstå i yrkesutövningen och hur man som medarbetare ska hantera dessa. Myndighet F har dokument där regler kring mutor, jäv och bisysslor tas upp samt handledningar och riktlinjer för exempelvis hantering av otillbörliga erbjudanden och otillåten påverkan. Myndighet F framhåller vidare att det finns olika regler för vad som klassas för korruption i det privata i relation med det offentliga. I och med att de har många konsulter involverade i verksamheten kan deras uppfattning om vad som är korruption ”smitta av sig” på myndighetens anställda så att ”gråzoner” och dålig kultur skapas. På grund av detta påpekar myndigheten att det är viktigt att se över riktlinjerna för att eventuellt införa tydligare anvisningar och speciella utbildningsinsatser för att tydliggöra myndighetens ståndpunkter. Myndighet D menar att det är viktigt att beskriva värdegrunden i riktlinjer och rutiner för att göra det tydligt för medarbetare. Det är även viktigt att ha handböcker i hur medarbetare ska

hantera vissa situationer. Myndighet D framhåller att det är bättre att styra med vägledningar än med tvingande regler. På myndighet E finns bland annat riktlinjer för bisysslor, representation och gåvor och användande av myndighetens egendom. Utöver detta finns det olika policys där information om hur anställda ska förhålla sig till saker och ting i arbetet. På myndighet F utgår värdegrundsarbetet från policydokument som hänvisar till olika typer av riktlinjer beroende på område och situation. I och med att medarbetare anses vara utsatta i sin yrkesutövning menar respondenterna att det är extra viktigt att vara tydlig i vad som gäller, vilket bäst sprids genom ett dokument.

Det vanligaste sättet att sprida information om policydokument och riktlinjer är förutom utbildningar via myndigheternas interna nät. Flertalet myndigheter betonar att chefer på olika verksamhetsområden ansvarar för att deras medarbetare har tagit del av riktlinjer, policydokument, utbildningar och att frågor om korruption tas upp under arbetsplatsträffar. Vidare poängterar flertalet myndigheter att det är viktigt att chefer påtalar förändringar i regelverken för medarbetare. På myndighet F poängteras det att det är viktigt att medarbetare också förstår att de har rättigheter och skyldigheter som anställd på myndigheter. De poängterar att anställda har en skyldighet att se till att veta vilka regler som gäller på arbetsplatsen och i yrkesutövandet. Respondenterna framhåller att den eller de som utfärdar riktlinjerna också har ett stort ansvar att följa upp att riktlinjerna är kända i verksamheten.

4.5.3 Utvärderingar och kontroller

Flertalet myndigheter framhåller att de genomför utvärderingar av utbildningarna i direkt anslutning till att de är avslutade. Vad gäller värdegrundsarbetet finns inga formaliserade utvärderingar utan detta sker mer löpande i diskussioner eftersom frågan ständigt är aktuell. Vidare ingår myndighet G i ett europeiskt internationellt arbete som syftar till att experter ska jämföra olika motsvarigheter av samma myndighet i ett antal europeiska länder med varandra och genom detta ta fram ”best-practice”. Bedömningar på olika delar av verksamheten görs i enlighet med detta, bland annat hur myndigheterna arbetar mot korruption. Genom detta förväntar sig myndighet G kunna dra lärdomar av hur andra myndigheter utanför Sveriges gränser hanterar olika frågor. Ett antal myndigheter berättar att det inte förekommer kontroller på att medarbetare har tagit del av information och därigenom besitter kunskaper om värdegrunden eller riktlinjer rörande korruption. Myndighet E har dock förslag på om medarbetarna ska genomgå ett kunskapstest en gång per år för att säkerställa att frågorna är uppfattade och diskuterade. De delar där medarbetaren har dålig kunskap i kräver då att de

måste repetera den delen. Myndighet G berättar att det faktum att medarbetare måste skriva under att de tagit del av riktlinjer kan ses som en typ av kontroll.

Flertalet myndigheter poängterar att aktiva kontroller eller andra medel för att avslöja korruption inte är något de arbetar med. Myndighet A och B berättar att de idag inte har några kontroller som syftar till att kontrollera oegentligheter och betonar att det ligger inom ramen för och är ett utpräglat chefsansvar att se till att medarbetare inte sysslar med oegentligheter. Myndighet B poängterar att myndigheternas öppenhet och offentlighet bör ses som ett lämpligt verktyg och en inbyggd kontroll för att säkerställa att korruption inte förekommer. Journalister och media betonas vara en viktig del och en ”inbyggd kontroll” för att motverka korruption. Att betona offentlighetsprincipen och att vem som helst, när som helst, kan begära att få titta i vissa handlingar och dokument från myndigheten är därför ett mycket viktigt och effektivt kontrollverktyg för myndighet B i deras arbete mot korruption. Under grundutbildningarna understryks medias roll i avslöjandet av diverse skandaler och härvor som skett i Sverige de senaste åren. Myndighet G framhåller att ”fyra-ögon”-principen är en viktig kvalitetssäkringsprocess som säkerställer att risken för enskilda personers möjlighet att påverka utgången i beslut minimeras. Gemensamt för samtliga myndigheter är att kontroller för ekonomiska transaktioner är vanligt förekommande. Myndigheterna framhåller att de länge har arbetat med kontinuerliga kontroller på vad gäller ekonomiska transaktioner och andra administrativa uppgifter.

På myndighet B och C lyfts jävsproblematiken i det avseendet att medarbetare på myndigheten ofta har ett intresse eller erfarenhet av de områden som de i sin yrkesutövning exempelvis ska tillsyna eller handlägga. Myndigheterna har dock beslutat att inte kontrollera om anställda på myndigheten på något sätt agerar privat eller har ett personligt intresse på områden som senare är föremål för myndighetsutövning. Om det kommer till kännna att en medarbetare skulle kunna klassificeras som ”jävig” i exempelvis ett tillsynsärende ersätts den personen i det aktuella ärendet. På myndighet F är det enligt etikregelverket den anställda som själv måste uppmärksamma omständigheter som kan utgöra jäv och i sådana fall berätta om dessa för närmsta chef. Chefen ska i sin tur besluta om den anställda kan arbeta vidare med ärendet eller ersättas av en annan. Bedömningen utgår ifrån om opartiskheten i ärendet kan ifrågasättas och att förtroendet för myndigheten därmed kan skadas. Dock ligger ansvaret på den enskilda medarbetaren att påtala att så är fallet. På myndighet G har man dock valt att hantera jävsproblematiken helt annorlunda genom att låta chefer samla in en så kallad

jävsdeklaration för att säkerställa att personer som arbetar med vissa ärenden inte har några kopplingar till det aktuella ärendet eller objektet. Jävsdeklarationen syftar alltså till att säkerställa att anställda inte utfärdar tillstånd eller genomför tillsyn där deras opartiskhet kan ifrågasättas. Detta görs sedan löpande och regelbundet under årets lopp.

5. Analys

I detta kapitel analyseras den insamlade empirin med den valda teorin. Behovet av att arbeta mot korruption, Förordningen om intern styrning och kontroll-FISK, Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption och Arbetet mot korruption analyseras och kontrasteras med utgångspunkt i den valda teoretiska referensramen institutionell teori och risk management.

5.1 Behovet av att arbeta mot korruption

Den klassiska synen på organisationer som rationella verktyg som genom rationella beslut säkerställer att verksamheten når sina mål utan avvikelser har ifrågasatts av ett antal forskare. Även synen på organisationer som stabila enheter vilka inte nämnvärt påverkas av omvärlden kan och har i allra högsta grad ifrågasatts. Ett exempel på detta är de rådande teorierna rörande NPM:s påverkan på risken för korruption inom statlig förvaltning. Dessa tankar och idéer förutsätter att organisationer och människor synnerligen påverkas av sin omvärld och organisationer runt om dem. Under senare år har korruption på svenska myndigheter och kommuner runt om i landet avslöjats vilket bevisar att det trots allt förekommer. Ändock verkar det finnas en uppfattning bland de intervjuade myndigheterna att korruption inte är ett problem i Sverige i allmänhet och på svenska myndigheter i synnerhet. En myndighet påpekar till exempel att det är större risk att korruption uppstår i kommuner än på myndigheter. Detta styrker det faktum att myndigheters inställning till risken för korruption i den egna myndigheten är låg samt att uppfattningen om vad som utgör ett tillräckligt skydd mot korruption är naivt (Andersson och Erlingsson 2014, Riksrevisionen 2013). Precis som Rothstein (2014) skriver så betonar myndigheter att det inte finns en kultur där korruption är utbredd eller accepterad i Sverige i jämförelse med andra europeiska länder. Detta synsätt på korruption i Sverige liknar det Bergh (2014) varnar för; när Sverige har vant sig vid att vara ett korruptionsfritt land finns risken att vi glömmer bort de delar av vårt handlande som en gång bidragit till att göra korruption olönsamt. Vidare påpekar Bergh (2014) att det inte är självklart att institutioner kan antas bekämpa korruption, även om det är deras formella syfte. Detta på grund av att de själva är människor som är i riskzonen för korruption. Istället för att leta efter svar inom verksamheten bör man enligt Bergh (2014) vända blicken utåt och titta på vilka incitament och motiv som finns för institutioner att hitta och bestraffa korruption.

Trots uppfattningen om att myndigheter i Sverige inte är drabbade av korruption i någon större utsträckning verkar det finnas en uppfattning från de intervjuade myndigheterna om att det är viktigt att myndigheter arbetar mot korruption. March och Simon (1985) påpekar att beslutsfattande i organisationer handlar om att hantera kognitiva, politiska, känslomässiga och strategiska aspekter. Att olika aspekter påverkar hur organisationer väljer att ta beslut kan styrkas genom att titta på myndigheternas motiv till varför det är viktigt att arbeta mot korruption då dessa skiljer sig åt mellan de deltagande myndigheterna. En myndighet framhåller det faktum att myndigheter ska vara objektiva och opartiska som tillräckliga skäl för att arbeta mot korruption. Två myndigheter hävdar att det ligger i myndighetsuppgiftens natur att arbeta mot korruption, en annan hävdar att då myndigheten finansieras av skattepengar finns ett inofficiellt krav att se till att inte korruption förekommer. Att kunna köpa till sig fördelar på en myndighet anses därför vara otänkbart och oacceptabelt. Vidare påpekar myndigheterna att det är viktigt att ta dessa frågor på allvar då medborgarnas och statens förtroende för myndigheten då stärks. En myndighet berättar även att det är viktigt för dem att arbeta förebyggande och proaktivt mot korruption så att det inte uppstår situationer som myndigheten i efterhand måste agera utifrån. Detta påpekas även av ytterligare en myndighet som betonar att ett förtroende är mödosamt att bygga upp, men lätt att skada. Genom detta kan vi se att arbete mot korruption å ena sidan handlar om att skapa förtroende från allmänheten genom att följa lagar och regler, å andra sidan handlar det om att tillfredsställa politiska ställningstaganden. Det handlar således om att hantera och tillfredsställa politiska, kognitiva, känslomässiga och strategiska aspekter än att arbetet mot korruption är ett rationellt beslut och det ”bästa beslutet” att lösa ett problem på.

Vidare handlar en organisations överlevnad och framgång om hur den anpassar sig till sin omvärld samt formella och informella regler som styr organisationen snarare än rationella sätt att hantera situationer. Detta innebär att det är avgörande att organisationen anses vara legitim, både av allmänheten men också av de omgivande institutionerna enligt Meyer och Rowan (1977). Eller som Oliver (1991) påpekar, det vore oklokt att inte ta till sig vissa organisationsbeteenden. Myter, mening och värde styr organisatoriska responser på externa påtryckningar i högre grad än effektivitet, självständighet och ekonomiska fördelar (Oliver, 1991). Detta förklarar även varför det finns diskrepans mellan myndigheternas uppfattning om att förekomsten av korruption är försvinnande liten men att de samtidigt anser att de måste arbeta aktivt mot detta. Med andra ord framträder en bild av att syftet med att arbeta mot korruption till att erhålla legitimitet snarare än att faktiskt upptäcka korruption.

5.2 Förordningen om intern styrning och kontroll-FISK

Politiker ägnar allt mer tid åt att agera på krav som kommer från exempelvis företag, internationella företag eller intresseorganisationer snarare än att agera utifrån egna initiativ. Vid problem är det primära att finna en lösning på problemet, även om de är tillfälliga (Jacobsson, 1999). Politiker styr således reaktivt, så länge inte "någonting händer" ligger ansvaret på förvaltningen att på egen hand sköta verksamheten. Allt fler situationer och händelser kategoriseras som risker som måste analyseras och hanteras i organisationen (Power, 2004). I detta sammanhang är det intressant att lyfta fram att kriser och negativa händelser i både privata och offentliga organisationer oftast förklaras genom dålig integrerad riskhantering (Power, 2004). FISK kan således ses som ett resultat av olika men likartade påtryckningar till förändring hos organisationer för att kunna hantera osäkerheten som uppstår i vissa situationer inom en organisation, vilket alltså traditionella styrmodeller inte lyckats erbjuda. Införandet av FISK kan ses i ljuset av det alltmer populära riskbaserade arbetssättet som är grunden i risk management. Att arbeta med riskanalyser ses idag som "best-practice". Intern styrning och kontroll kan enligt Power (2004) ses som en institutionaliserad metod för att hantera osäkerhet som uppstår i organisationen.

Myndigheter som omfattas av internrevisionsförordningen ska följa FISK vilket innebär att myndigheterna själva inte kan välja om de vill arbeta med intern styrning och kontroll. Dessutom är det fastslaget i förordningen att det övergripande ansvaret för den interna styrningen och kontrollen i samtliga myndigheter är myndighetschefen. Det är i årsredovisningen och därigenom inför regeringen som myndighetschefen ska intyga att myndigheten har en god och betryggande intern styrning och kontroll samt att de uppnår fastställda mål. Enligt intervjuerna på myndigheterna är uppfattningen att det är viktigt att ha gemensamma utgångspunkter i sitt arbete med den interna styrningen och kontrollen samt i arbetet mot korruption. ESV:s handböcker presenteras emellertid endast som ett exempel och en vägledning på hur myndigheter kan arbeta med FISK, det är alltså inte tvingande att följa deras råd. Detta innebär att det är upp till varje enskild myndighet att besluta om organiseringen av det operativa arbetet och därigenom även innehållet och implementeringen av den interna styrningen och kontrollen. Trots detta har det visat sig att myndigheterna är ytterst lika i hur de har valt att organisera den interna styrningen och kontrollen. Tekniska lösningar för exempelvis produktion, redovisning, rekrytering och informationssystem

används inte uteslutande för att de är effektiva, utan snarare för att de signalerar att organisationen tar ansvar, är lämplig och legitim (Meyer & Rowan 1977; Oliver 1991). De påtagliga likheterna som myndigheter uppvisar kan förklaras genom att de är organisationer som verkar på samma organisationsfält samt att de är institutioner. Begreppet organisationsfält beskriver i sin tur det faktum att omgivningen skapar och skapas av organisationer och därmed hur relationer mellan organisationer är källan till meningsskapande aktiviteter (Meyer & Rowan, 1977, DiMaggio & Powell, 1983). Organisationsfält existerar endast då de är institutionellt definierade vilket uppnås via strukturering vilket innebär att organisationsmedlemmarnas uppfattning om fältets gränser kommer att påverka vilka de väljer att efterlikna eller jämföra sig med. När organisationer börjar interagera med varandra så kommer ett fält att uppstå, ju mer de interagerar ju mer information kommer delas (DiMaggio & Powell, 1983). Många myndigheter framhåller att FISK var otydlig när den först introducerades. Det uppstod frågor som rörde alltifrån hur den skulle implementeras till vad den skulle innehålla. Det fanns även skilda uppfattningar huruvida ESV bidrog till att tydliggöra innehållet och implementeringen av FISK. Två myndigheter står i skarp kontrast till varandra då den ena menar att de snarare var tvungna att hjälpa ESV och den andra anser att de snabbt fick stöd i hur de skulle göra. Gemensamt för merparten av myndigheter resulterade otydlighet kring innehåll och implementering av FISK emellertid till utformandet av egna processer och rutiner genom att exempelvis ta in konsulter på intern styrning och kontroll eller att upprätta egeninitierade myndighetsgemensamma nätverk.

Vid införandet av nya professioner och program via lagstiftning eller genom andra krav från omvärlden upprättas institutioner. Institutionaliseringsen av dessa nya system leder till att den formella strukturen förändras i takt med det övriga samhället vilket i förlängningen innebär att organisationer tenderar att bli mer och mer lika varandra. Detta är tydligt framträdande när vi tittar på hur FISK har tagits emot och tolkats av myndigheterna vilket har resulterat i att de efterliknar varandra mer och mer. Exempelvis framhåller de flesta myndigheterna att de valt att arbeta utifrån COSO-modellen som ESV utgår ifrån i sina handböcker. Samtliga myndigheter har även kopplat arbetet med den interna styrningen och kontrollen till deras verksamhetsplanering. Enligt respondenterna på samtliga myndigheter befinner sig även det löpande arbetet och det operativa ansvaret med den interna styrningen och kontrollen hos chefer på olika nivåer och riskanalyser som inte kan hanteras lyfts upp till nästa nivå. Sedan upprättas en myndighetsgemensam riskanalys vilket är underlaget för myndighetschefen i bedömningen av den interna styrningen och kontrollen. Att offentlig förvaltning är en

institution som bildar ett organisationsfält förklarar varför myndigheter uppvisar en sådan homogenitet i sin formella struktur avseende utformningen av FISK.

Vidare förklarar Power (2004) att explosionen av risk management skulle kunna förklaras som ett sätt för offentliga organisationer att hävda deras värde gentemot andra offentliga organisationer. Att som offentlig organisation konkurrera mot andra offentliga organisationer skulle kunna ses som kontraproduktivt. Trots finns en efterfrågan i den offentliga förvaltningen om att konkurrera med varandra (Power, 2004). I och med NPM och dess idéer från det privata näringslivet som allt mer involveras i det offentliga så kan denna utveckling även förklara offentliga organisationers ökade behov att konkurrera med varandra. Att arbeta med riskanalyser i enlighet med FISK erbjuder den möjligheten. En slags fiktiv marknad har således skapats där offentliga organisationer konkurrerar med varandra genom att arbeta med riskanalyser och på så sätt erhålla legitimitet från staten och allmänheten. Devisen *”Myndigheter som har ordentlig koll på sina risker, är de ”bästa” myndigheterna”* är något som har poängterats genom intervjuerna vilket bekräftar den teorin.

5.3 Betydelsen av FISK i arbetet mot korruption

Samtliga myndigheter påpekar att FISK inte är viktig eller central i myndighetens arbete mot korruption och att de arbetar med frågorna på annat sätt. Således förekommer inte riskanalyser för potentiella områden för korruption i enlighet med FISK. En myndighet berättar att integreringen av risker för korruption i den interna styrningen och kontrollen är osystematisk på alla nivåer i organisationen. Power (2004) framhåller att intern styrning och kontroll i huvudsak vänder sig inåt mot organisationen, vilket innebär att innehållet i den ofta är grundat på felaktiga antaganden om vilka risker som allmänheten vill försäkra sig om. En myndighet påpekar att i och med att förtroendet för myndigheter generellt sett är högt behöver man inte ifrågasätta om de gör rätt eller fel. Varför risker för korruption inte inkluderas i den interna styrningen och kontrollen beror på att riskanalyser genomförs ute i organisationen där chefer beslutar om vad som utgör en risk eller inte enligt de intervjuade myndigheterna. Vad som tas upp som ämne i riskanalyser är således upp till varje chef. Det förefaller vara så att det inte finns någon standard eller enhetlighet mellan vilka områden som ska beaktas som potentiella risker på myndigheterna. Inställningen till vad som utgör en risk eller inte kan variera mellan individer och skiljer sig mellan olika nivåer i organisationen vilket leder till att svårigheter uppstår då bedömningen och avgörandet av vilken eller vilka risker som

organisationen som är seriösa och betydande och således om de kan accepteras eller inte, hamnar långt ned i organisationen (Power, 2004). Det här har lett till att ansvaret och beslutet om vad som ska hanteras inom ramen för intern styrning och kontroll ligger utspritt i de olika myndigheterna. Det påpekas dock av samtliga myndigheter att i och med att risken bör hanteras där kunskapen om dem är störst så är det bäst att chefer genomför och beslutar om dem. Den interna styrningen och kontrollen påstås därmed vara osystematisk avseende innehållet. Den interna styrningen och kontrollen är således i huvudsak invänt mot den egna organisationen att det leder till ofullständiga antaganden om vilka delar i organisationen som behöver en försäkrans. Risker för korruption kan i detta sammanhang kännetecknas av att vara okända och på gränsen till hanterbart vilket förklarar varför de inte hanteras i någon nämnvärd utsträckning i enlighet med FISK.

Power (2004) lyfter fram två kategorier av risker, vilka är operativa risker och ryktesrisker. Gemensamt för dessa risker är att de är viktiga för en organisation att hantera, men svåra att identifiera. Ryktesrisker behöver inte leda till en ekonomisk förlust utan leder snarare till minskad legitimitet eller förlorad tillit, varför dessa är viktiga att hantera. Både operativa risker och ryktesrisker är av naturliga skäl ofta okända och ej beräkningsbara varför utmaningen ligger i att göra dessa synliga och hanterbara. Dessutom uppstår svårigheter i att se dessa i ljuset av historisk data samt att de är på gränsen till vad som är hanterbar för organisationen. Power (2004) skiljer dessa risker åt genom att tala om primära och sekundära risker. En myndighet framhåller att eftersom riskerna och dess konsekvenser bedöms av chefer ute i organisationen så är det möjligt att korruptionsrisker blivit identifierade inom ramen för detta. Dessa risker är dock inte dokumenterade eller kända för resten av verksamheten. Vissa myndigheter framhåller vidare att de har identifierat riskområden för korruption, men att de inte är integrerade med den interna styrningen och kontrollen och således inte heller dokumenterade. Ett flertal myndigheter påpekar att de riskanalyser som genomförts i enlighet med FISK har varit kopplade till myndighetens verksamhetsmål, den löpande verksamheten såsom handläggningstider eller utifrån ett incidentsrapporteringssystem etc. En myndighet hävdar också att risker som är relaterade till exempelvis fakturering eller felaktiga utbetalningar är mer lämpligt att titta på än särskilda korruptionsrisker. Gemensamt och utmärkande för riskerna som de intervjuade myndigheterna beskriver är att de är kända samt att det finns historisk data som pekar ut dessa som utsatta områden. I detta förefaller det vara på så sätt att riskanalyser som genomförs i enlighet med FISK på samtliga myndigheter utgår ifrån att de är synliga inom organisationen och att de syftar till att förhindra negativ

påverkan på tydligt uppsatta mål för verksamheten. Den operativa risken eller primära risken är i detta fall att det finns en risk för att någon medarbetare handlar korrupt. I och med att det är svårt att styra detta beteende och då det är beteenden som ligger på gränsen mellan vad som är hanterbart för organisationen använder sig myndigheter av ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt. Den sekundära risken eller ryktesrisken i detta förfarande handlar om vad organisationen kommer få för rykte då något inträffar. I och med användandet av den institutionaliserade värdegrunden och den statliga tjänstemannarollen lyckas organisationer förmedla ett rykte som syftar till att tydliggöra för allmänheten att detta inte kommer inträffa, så länge medarbetaren följer regler i enlighet med värdegrund och den statliga tjänstemannarollen.

Operativa risker och ryktesrisker spelar en stor roll i hur organisationer väljer att styra sin organisation samt skapandet av nya processer och system. Steget till institutionalisering och legitimering är ifrån detta inte långt. Power (2004) påpekar att ett syfte med riskbaserad styrning kan vara att skapa en "dimridå" för att avleda uppmärksamheten från det faktum att individen i organisationer blir alltmer isolerade med riskerna i organisationen, och att de verktyg som formats för att lyfta upp och hantera riskerna faktiskt misslyckas. Varför myndigheter väljer att skilja på arbetet mot korruption och den interna styrningen och kontrollen enligt FISK kan förklaras genom Meyer och Rowans (1977) teorier om konflikter mellan olika krav i och utanför organisationen. För att lösa konflikter som uppstår när krav från olika håll i omgivningen och i organisationen uppfattas som motstridiga brukar organisationer använda sig av isärkoppling vilket kortfattat innebär att den formella strukturen och det praktiska handlandet i organisationen kopplas isär för att upprätthålla bilden av organisationen som legitim. Detta tvingar myndigheterna att isärkoppla den formella strukturen (FISK), som lätt kan ändras i takt med nya lagar, förordningar och normer, och den informella strukturen (det faktiska arbetet mot korruption), som är det medlemmarna gör i organisationen (Meyer & Rowan, 1977). Isärkopplingen av den formella strukturen och den informella strukturen handlar i detta fall om att effektivitetskraven och de tekniska kraven står i bjärt kontrast till varandra vilket leder till att myndigheterna tvingas hantera detta genom att säga en sak, och att göra en annan.

Vi kan se att det finns konflikter mellan att använda FISK, och ett redan existerande arbetssätt för arbete mot korruption som har bedömts vara mer legitimt av organisationen. Detta kan påvisas i det faktum att många respondenter uttryckt att de *"inte använder FISK på det sättet,*

utan vi jobbar mot korruption på annat sätt". Att organisationer anpassar sig till andra organisationer och strävar efter att uppnå legitimitet skapar i förlängningen två problem enligt Meyer och Rowan (1977). Det första är att tekniska aktiviteter och effektivitetskrav skapar konflikter och motsättningar mellan den institutionella organisationens strävan att anpassa sig till de ceremoniella reglerna. Det andra är att eftersom ceremoniella regler kan komma från olika delar av omgivningen kan de komma i konflikt med varandra. Härmed uppstår bekymmer för organisationens effektivitet, hårda koordination och kontroll. Är organisationen för hårt styrd kan detta leda till konflikter och förlorad legitimitet enligt Meyer och Rowan (1977). Arbetet mot korruption och att arbeta med den interna styrningen och kontrollen kan i detta sammanhang stå i kontrast till varandra. Att arbeta mot korruption genom att styra sin organisation hårt genom att ständigt kontrollera sina medarbetare och deras arbetsuppgifter skulle leda till att myndigheterna förlorar sin legitimitet. Medlemmarna i den skulle kunna uppfatta det som att de inte har eller får förtroende för sitt yrkesutövande. Gemensamt för samtliga myndigheter är uppfattningen om att kontroller och övervakning inte är ett bra sätt att arbeta mot korruption. Flertalet myndigheter poängterar att aktiva kontroller eller andra medel för att avslöja korruption inte är något som de arbetar med. En myndighet framhåller också att det är bättre att styra med vägledningar än tvingande regler. Att istället arbeta med mjuka värden såsom värdegrunden och policys leder till att verksamheten kan uppehålla bilden som legitim och lämplig för omvärlden och för sina medarbetare, och samtidigt uppfylla "kriterierna" för statens och allmänhetens förväntningar på myndigheternas arbete mot korruption. De likheter som de undersökta myndigheterna har uppvisats kan förklaras genom tvingande, mimetisk och normativ isomorfism (DiMaggio & Powell, 1983). Införandet av FISK kan ses som tvingande då myndigheterna som även omfattas av internrevisionsförordningen måste följa FISK. Att använda sig av värdegrundarbetet och att hävda att den statliga tjänstemannarollen ska leda till att offentligt anställda inte agerar korrupt kan ses som ett förgivettagat svar på hur problemet med korruption ska motarbetas. När detta sedan institutionaliseras och börjar inta rollen som det "bästa sättet" börjar myndigheterna närma sig normativa isomorfism.

Kontroller, inspektioner och utvärderingar genomförs på de mjuka värdena såsom utbildningar etc, men på ett sådant sätt att de inte påverkar verksamheten i någon större utsträckning (Eriksson-Zetterquist, 2009). Myndigheterna påpekar att utvärderingar inte säkerställer att medarbetare har tagit till sig den kunskap som förmedlats. Vilket således avslöjar att syftet med utvärderingen inte är att klargöra vad myndigheternas arbete mot

korruption har för effekter. Genom isärkopplingen och *förtroendets logik* (Meyer & Rowan, 1977) lyckas myndigheterna upprätthålla bilden av att arbetet mot korruption är legitimt. Genom att ge tilltro och ha förtroende för de interna medlemmarna upprätthålls organisationens legitimitet. Detta fungerar genom det löpande arbetet eftersom både medarbetare i organisationen och externa aktörer *tror* att den fungerar.

5.4 Arbete mot korruption

Som tidigare påvisats kan risker för korruption likställas med operativa risker. Istället för att hantera operativa risker menar Power (2004) vidare att många organisationer valt att fokusera på fel i rutiner och andra tekniska fel. Istället för att integrera arbetet mot korruption med den interna styrningen och kontrollen, isärkopplar man den och arbetar med mjuka värden, alltså med värdegrund, policydokument, utbildningar etc. istället. Detta är ett tecken på att man valt en mer pragmatisk väg i sin hantering av operativa risker. Att ha valt en mer pragmatisk väg i hanteringen av risker innebär enligt Power (2004) att man samlar in data som är indrivningsbar snarare än vad som är relevant i en given situation. Det ansvar som organisationen har över ”okända” risker hanteras alltså genom en enklare uppgift, exempelvis genom en rutinbeskrivning, policydokument etc. vilket dessutom framgångsrikt kan rapporteras till chefer eller andra med högre befattning.

Vidare menar att Andersson och Erlingsson (2014) att inställningen att alla medarbetare är omutbara leder till att det befintliga skyddet mot korruption inte korrelerar i förhållande till risken. Vad som gör sig tydligt genom intervjuerna är att den svenska modellen för hur korruption ska stävjas fortfarande karaktäriseras av förtroende. Flertalet myndigheter poängterar att kontroller eller andra verktyg för att avslöja korruption inte är något som de arbetar med. Några påpekar även att de inte tror att det är lönsamt. Detta avspeglas bland annat i det faktum att det är medarbetaren själv som ansvarar för att påtala när denne kan klassas som jävig i ett fall. Detta kan ställas i likhet med det Teorell (2014) framhåller att eftersom korruption i många sammanhang och miljöer är illegalt eller mindre hedersvärt leder till att det av naturen sker dolt under ytan. Den som begår en korrupt handling vill inte bli påkommen, precis som inbrottstjuven inte vill bli påkommen. Att han eller hon skulle påtala att den medvetet är jävig är i detta fall ganska liten. Precis som Sjölin (2014) skriver så förutsätter föreställningen om att korruption är ett brott mot det allmängiltiga också att offentligt anställda har ett personligt moraliskt ansvar för att hävda de normer och värden som

är knutna till det offentliga uppdraget och rollen. Detta leder till att steget mot att arbeta med institutionaliserade idéer om offentligt anställdas moraliska ansvar inte är långt.

5.4.1 Institutionen ”Den statliga tjänstemannarollen”

Teorier om homogenisering som ett resultat av organisationsfält kan i detta sammanhang också förklara de likheter som myndigheterna visar upp vad gäller arbetet mot korruption. En institution betyder att det finns en organiserad och etablerad procedur där en viss social ordning uppnår en särskild status. Processen som uppstår vid bildandet av en institution kallas för institutionalisering och förutsätter tre element; formella organisationer, system och professioner samt kultur, som utgörs av regler, procedurer och mål som ligger utanför den formella organisationen (Jepperson 1991). Genom att institutionen sedan förs vidare till andra kommer den tillslut att inta rollen som ”det rätta sättet” (Eriksson-Zetterquist, 2009). Som tidigare påpekat är inte FISK en betydande del i myndigheternas arbete mot korruption. Vad som framgår genom intervjuerna och genom en sammanfattning är emellertid att det finns tydliga strukturer för hur respektive myndighet arbetar mot korruption. Myndigheternas arbete mot korruption är i hög grad förknippat med värdegrundsarbete, utbildningar för nyanställda, riktlinjer och policydokument. Flertalet myndigheter menar till och med att arbetet mot korruption är detsamma som värdegrundsarbetet. Dessa sprids på samtliga myndigheter genom utbildningar och via interna nät. En myndighet poängterar att det vanligaste sättet som myndigheter styr sin verksamhet på är genom riktlinjer vilket även har anammats i arbetet mot korruption. Arbetet mot korruption handlar främst om att ha ett bra regelverk som ser till att medarbetare ”gör rätt” i sin yrkesutövning betonas av ytterligare en myndighet. En myndighet betonar att de försöker arbeta proaktivt mot korruption istället för att plötsligt upptäcka att brister eller att något har gått fel och agera utifrån det. Dessutom framhåller samtliga vikten av den statliga tjänstemannarollen där det framgår vad man som anställd inom offentlig verksamhet ska förhålla sig till och vad man ska stå för. Den gemensamma utgångspunkten är att förmedla vad myndigheten vill stå för och vad de ska stå för som statliga tjänstemän.

Värdegrunden ska vara tillämplig på hela statsförvaltningen och syftar till att tydliggöra den gemensamma utgångspunkten i den statliga yrkesrollen. Eriksson-Zetterquist (2009) framhåller att det viktigaste ur ett institutionellt perspektiv är att organisationer har samma form på språket de använder, vilket också kan appliceras på årsredovisningar eller andra beskrivningar över verksamhetens aktiviteter. Detta resonemang stärks när man tittar på

innehållet i de dokument som myndigheterna använder. De flesta av dem är relativt lika i utformning, struktur och innehåll. Precis som tidigare påvisats så innebär det faktum att myndigheterna blivit homogena och isomorfa att det finns konsensus och förståelse för de rådande institutionerna och därigenom vilka myter som måste accepteras för att organisationen ska uppfattas som legitim (Meyer & Rowan, 1977). Skulle en organisation inte välja att följa och förstå de institutionerna som råder så kommer de att uppfattas som nonchalanta och avvikande. Det går att se tydliga likheter med det Meyer och Rowan (1977) talar om, det vill säga att organisering till största del handlar om att anpassa sig till institutionella handlingsmönster. Vissa mönster belönas och social ordning skapas vilket leder till att förväntningar i interaktionen mellan människor uppstår, detta skapar i sin tur något som kallas för myter. Behovet av värdegrunden på myndigheter skulle kunna ses som så starkt institutionaliserat i detta sammanhang att den närmast skulle kunna beskrivas som en myt som genom implementeringen av den ger mer legitimitet snarare än effektivitet. Detta innebär att man inte arbetar med värdegrunden på grund av att det är det ”bästa sättet” att arbeta mot korruption, det handlar snarare om att det förväntas av myndigheter att värdegrunden och den statliga tjänstemannarollen är allmänt vedertagen. Myndigheternas arbete med värdegrund och den statliga tjänstemannarollen kan förklaras med att dessa aktiviteter är så institutionaliserade att det vore oförståndigt om myndigheter INTE arbetar med det (Oliver, 1991). Det kan även exemplifieras av att uppföljningar på de åtgärder som myndigheterna sätter in samt utvärderingar på utbildningar inte görs i någon nämnvärd utsträckning på myndigheterna. De myndigheter som trots allt gör detta upplever att en utvärdering inte säkerställer att utbildningen har effekt eller att medarbetarna tagit till sig informationen. Det går alltså inte att säkerställa att värdegrunden faktiskt har någon större effekt på medarbetare vad gäller risken för korruption, trots detta arbetar man med det.

En myndighet påpekar att det behövs ytterligare stöd för att medarbetare ska kunna hantera situationer som uppkommer i verksamheten där det formella regelverket inte tillräckligt tydligt ger stöd för hur man bör agera, utan riskerar att hamna utanför ramverket. Därtill betonar en myndighet att värdegrunden utgör ett stöd dit medarbetare kan vända sig då det formella regelverket inte ger tillräckligt tydligt stöd för hur man bör agera. Detta innebär att värdegrunden är den vägledning som medarbetare ska hämta stöd i när andra regelverk och rutiner inte räcker till. De påpekar även att det är viktigt att vara medvetna om hur konsulter från privata organisationer påverkar de offentligt anställda eftersom det finns andra regler för vad som är okej och vad som inte är okej i privat sektor. Detta innebär att myndigheten måste

ha koll på hur deras egna anställda påverkas av detta så att inte gråzoner och dålig kultur skapas. Det här kan bekräfta det faktum att NPM har lett till ett ökat behov av näringslivstjänster till följd av statliga myndigheters specialisering. I och med det skapas det lagliga gråzoner mellan det offentliga och det privata vilket kan påverka förekomsten och förutsättningar för korruption. Gränsen mellan privat och offentligt suddas således ut och att vetenskapen om vad som är rätt och fel kan bli otydlig (Loxbo 2011, Papakostas 2005). För att kunna stävja detta påpekar myndigheten att det är viktigt att tydliggöra vad som är okej och vad som inte är okej för dessa medarbetare. Flertalet myndigheter påpekar i enlighet med det att de har specifika policydokument och riktlinjer för vissa verksamhetsområden som har verksamhet inom andra länder eller med privata näringslivet. Många myndigheter påpekar även att de just nu håller på att utöka arbetet med värdegrunden och korruption genom att införa nya funktioner eller tillföra ytterligare riktlinjer. Sammanfattningsvis framträder ett ökat behov av fler och detaljerade policydokument, riktlinjer och etiska handböcker för att tydliggöra hur man som statligt anställd ska förhålla sig till vissa situationer. Detta skulle kunna ses som ett exempel på hur myndigheter försöker hantera den osäkerhet som uppstår när deras offentliga verksamhet i allt högre utsträckning blandas med privata aktörer vilket syftar till att överbrygga möjligheten att styra sina medarbetare genom att upprätta fler och fler riktlinjer.

6. Slutsats

I detta kapitel presenteras uppsatsens slutsatser. Forskningsfrågorna besvaras samt ytterligare slutsatser som kan dras av uppsatsen under respektive forskningsfråga. Slutligen ges även förslag på områden för framtida forskning kring ämnet korruption på svenska myndigheter.

6.1 Vilken betydelse har förordningen av intern styrning och kontroll i myndigheternas arbete mot korruptions och mutbrott?

Ursprunget till FISK finns i tidigare skandaler och korruptionsbrott vilket motiveras att den har skapats för att visa att offentlig förvaltning tar allvarligt på sådant. Genom analysen av den valda teorin och empirin går det att dra slutsatsen att arbetet med intern styrning och kontroll handlar om att erhålla legitimitet. FISK är således ett resultat av ett ökat behov av att kunna visa att man kan hantera osäkra situationer i offentlig förvaltning. Dock dras slutsatsen att FISK inte har någon betydelse i myndigheternas arbete mot korruption. Detta på grund av att den inte används på det sättet som den syftar till att göra, det vill säga, identifiera riskområden för korruption och integrera detta i det övriga arbetet med FISK. Det går därför att dra slutsatsen att FISK inte är ett verktyg som leder till att myndigheter får ett stärkt skydd mot korruption, vilket regeringen påpekar är syftet. Myndigheter arbetar inte med riskanalyser för att motverka korruption då det ligger i gråzonen mellan vad som är hanterbart och inte. Legitimitet och förtroende (ryktesrisker) är viktigare för myndigheter än att faktiskt förebygga korruption (operativ risk). Istället använder man sig av ett mer pragmatiskt institutionaliserat tillvägagångssätt vilket kan visas upp, det vill säga värdegrundsarbete, policydokument osv. Detta gör att myndigheterna erhåller legitimitet, både internt och externt, och lyckas då överleva och vara framgångsrika. Detta beror på att organisering till största del handlar om att anpassa sig till institutionella handlingsmönster.

De myndigheter som deltagit i uppsatsen har visat på en stor homogenitet i organiseringen och det operativa utförandet av FISK. Förklaringar på detta ges vara en kombination av den otydlighet som FISK genererade när den kom tillsammans med teorier om organisationsfält och institutionaliseringen av nya program, processer och system. Genom att myndigheterna interagerar med varandra till följd av att de verkar på samma organisationsfält har deras gränser utkristalliserats vilket har möjliggjort den homogenisering som kan urskiljas.

6.2 Vad gör myndigheter och vilka likheter uppvisar svenska myndigheter avseende deras arbete att förhindra korruption och mutbrott?

Det går att se samband mellan myndigheternas incitament för att arbeta mot korruption. Det går att argumentera för att organiseringen av arbetet mot korruption handlar om att hantera olika aspekter. Lösningen på problemet med korruption på myndigheter syftar således till att tillgodose så många aspekter som möjligt snarare än att tillgodose alla aspekter, då detta inte är möjligt. Med bakgrund av analysen så är orsaken till varför myndigheter arbetar mot korruption snarare att erhålla legitimitet än att faktiskt avslöja korruption. Detta kan också kopplas ihop med diskrepansen av myndigheternas uppfattning om å ena sidan en låg förekomsten av korruption i svensk förvaltning och å andra sidan ett behov av arbete mot korruption kopplas ihop med erhållandet av legitimitet.

Det finns tydliga strukturer för hur myndigheterna arbetar mot korruption. Dessa är kopplade till arbete med värdegrund, policydokument och utbildningar snarare än riskanalyser i enlighet med FISK. Genom intervjuerna träder en bild fram som visar på både olikheter och likheter avseende arbetet mot korruption på de intervjuade myndigheterna. Myndigheter visar på stora likheter vad gäller arbetet mot korruption. De likheter som är tydligt framträdande är att utbildningar, policydokument, riktlinjer, handböcker etc. är centrala och avgörande i myndigheternas arbete mot korruption. Att arbeta med värdegrunden och den statliga tjänstemannarollen kan ses som så institutionaliserad på myndigheterna att det närmast kan beskriva som en myt som måste accepteras för att organisationen ska uppfattas som legitim, vilket är avgörande för förtroendet för myndigheterna och därmed dess framgång. Genom att institutionen sedan förs vidare till andra kommer den tillslut att inta rollen som "det rätta sättet". Detta resonemang grundar sig i att värdegrundens närvaro skapar legitimitet snarare än bidrar till myndighetens effektivitet. Myten värdegrunden är institutionaliserad till den grad att den ses som "det rätta sättet" och den lämpligaste lösningen för att motverka korruption.

FISK kan ses som en institutionaliserad strategi för att hantera risker för korruption, vilket syftar till att uppnå legitimitet. Det tenderar att finnas en motsättning och konflikt mellan att å ena sidan vara en myndighet som är effektiva och produktiva och som ska ställa kostnaden emot nyttan på frågor som kan vara svåra att bedöma, och å andra sidan arbeta aktivt för att inte förlora förtroende och legitimitet mot allmänheten. På grund av detta tvingas

myndigheterna att isärkoppla den formella strukturen (arbete med FISK) med den informella strukturen (det faktiska arbetet mot korruption). Dessutom finns det något att skylla på när det går fel (skandaler skylls ofta på dålig riskhantering). Därför väljs en mer pragmatisk väg där myndigheter arbetar mer med mjuka regler såsom värdegrundsarbete snarare än hårda regler som riskanalyser och kontroll. Korruptionsrisker har samma egenskaper som operativa risker och så kallade ryktesrisker. Dessa delas i sin tur upp i primär och sekundär risk. Som analysen påvisar är operativa risker och ryktesrisker svåra att hantera och identifiera vilket leder till att de inte inkluderas i den interna styrningen och kontrollen. Den primära risken, eller den operativa risken som är ett eventuellt korruptionsbrott behöver inte nödvändigtvis påverka myndigheten i speciellt hög grad i form av exempelvis pekuniära förluster. Dock finns det stora incitament för myndigheter att se till att stat och allmänhet har förtroende för myndigheterna, vilket gör att den sekundära risken, ryktesrisken, måste hanteras. Resultatet är att hantera detta genom ett pragmatiskt tillvägagångssätt, i detta fall, via policydokument och förebyggande utbildningar i institutionen värdegrunden och den statliga tjänstemannen. Detta på grund av att det går att visa upp för sina chefer, och att det leder till att myndigheten erhåller legitimitet från stat och allmänhet. Det handlar till syvende och sist om att det finns informella *förväntningar* på att myndigheter ska arbeta mot korruption. Med bakgrund av detta dras således slutsatsen att myndigheter idag arbetar mot korruption för att uppfattas som legitima av omgivande organisationer och av allmänheten snarare än för att faktiskt avslöja korruption.

I och med att gränserna suddas ut mellan privat och offentligt poängterar ett antal forskare att korruptionsrisker kan öka. Om det föreligger på detta sätt svarar inte denna uppsats på. Det går dock att konstatera att samtliga myndigheter som deltagit aktivt arbetar, reviderar och upprättar policydokument, utbildningar, interaktiva scenarion etc. för att rusta deras medarbetare på att hantera vissa situationer. Detta poängteras inte minst på de myndigheter som har en verksamhet med nära kontakt med den privata sektorn. Vidare framträder också en bild som vittnar om att det blivit viktigt att betona den statliga tjänstemannarollen och en statliga värdegrunden. Det går av denna uppsats att se tendenser till att arbetet mot korruption genom värdegrunden har ökat. Det går således att ställa sig frågande till huruvida NPM har lett till tilltagande styrning genom att allt fler regler såsom riktlinjer och policydokument upprättats för att betona värdegrunden.

6.4 Avslutningsvis...

Trots att FISK har någon betydelse i myndigheternas arbete mot korruption betonar några myndigheter att den bidragit till att vissa områden som annars inte har fått någon uppmärksamhet har tagits upp till diskussion. I och med detta påstående finns det då en möjlighet till att se vilka effekter FISK har på arbetet mot korruption ur ett längre tidsstudieperspektiv trots att korruptionsrisker inte involveras i den interna styrningen och kontrollen. Ytterligare förslag på framtida ämnen är att undersöka huruvida det finns ett samband mellan NPM och det ökade fokus på värdegrund på myndigheter. Ett tillskott till korruptionsforskningen skulle i detta vara att förstå vilken påverkan NPM har på myndigheter vad gäller arbetet mot korruption.

7. Referenser

Litteratur/Artiklar/Rapporter

Almqvist, R. (2006) *New Public Management. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber förlag

Andersson, S. (1999) *Hederlighetens pris – ESO-rapport om korruption*. Ds 1999: 62. Stockholm: Regeringskansliet. Hittas på:
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/38/66/881539cc.pdf>

Andersson, S. Bergh, A. Erlingsson, G Ó. Sjölin, M. (2014) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur AB

Andersson, S. & Erlingsson, G Ó. (2014) "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker" I Andersson, S. Bergh, A. Erlingsson, G Ó. Sjölin, M. (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur AB

Brottsförebyggande rådet (BRÅ), (2013) *Den anmälda korruptionen i Sverige - Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*. Stockholm
Hittas på:
https://www.bra.se/download/18.6b82726313f7b234a5882/1372245735642/2013_15_Den_anm_lda_korruptionen_i_Sverige.pdf

Brown, L. (2014) *Den skenhelige svensken: Korruption utan konsekvenser?* Stockholm: Bromberg 2014

Bryman, A. & Bell, E. (2011): *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Stockholm: Liber AB

Departementsserien, DS 2006:15

DiMaggio, P. & Powell, W. (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociology Review*, vol 48, April: 147-160s.

Ekonomistyrningsverket (2009:38) *Handledning intern styrning och kontroll – ett stöd vid myndigheters tillämpning av förordningen om intern styrning och kontroll*. Stockholm

Fejes, A. & Thornberg, R. (2009): *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber AB

Förordning om Intern Styrning och Kontroll (2007:603). Riksdagens hemsida. Hittas på:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2007603-om-inter_sfs-2007-603/

- Halvorsen, K. (1992): *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur AB
- Jacobsson, B. "Politik och styrning i den moderna världen" i SOU 1999:11
Demokratiutredningens skrift nr 21 *Bör demokratin avnationaliseras?* (Stockholm, 1999)
- Loxbo, K. (2011) "Vaksamhet mot korruption och New Public Management". *Scandinavian Journal of Public Administration* 14 (3-4): 37-60
- May, T. (2001): *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur AB
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83: pp 340-363
- Oliver, C (1991). "Strategic Responses to Institutional Processes". *Academy of Management Review*. Vol. 16(1): 145-179.
- Papakostas, A. (2005) "Arenor för korruption". Sjöstrand, G. (red.) (2005). *Fiffel-Sverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Malmö: Liber
- Patel, R. & Davidsson, B. (2011): *Forskningsmetodikens grunder – Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Power, M. (1999): *The Audit Society - Rituals of Verification*. Oxford University Press
- Power, M. (2004) *The Risk Management of Everything – Rethinking the politics of uncertainty*. Demos, London
- Regeringens skrivelse 2012/13:167 om Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (2012).
- Repstad, P. (2007) *Närhet och distans – kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Oslo: Universitetsförlag
- Riksrevisionsverket (1996) "Förvaltningspolitik i förändring- en kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen"
- European commission. Hittas på: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
- Sjölin, M. (2014) "Vad är korruption? Om korruption och offentlig etik" I Andersson, S. Bergh, A. Erlingsson, G Ó. Sjölin, M. (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur AB

Teorell, J. (2014) ”Att mäta korruption” I Andersson, S. Bergh, A. Erlingsson, G Ó. Sjölin, M. (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur AB

Widerberg, K. (2002): *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur AB

Wikland, T. (2012): *Intern styrning och kontroll- både lönsamt och säkert*. 2:uppl. Stockholm: FAR Akademi AB

Intervjuer

Arbetsförmedlingen; Maria Herlitz - ledningsstaben, Agneta Carlsson – ledningsstaben och Joel Isensköld - Säkerhetschef

Jordbruksverket; Anders Swahnberg - verksjurist

Lantmäteriet; Tomas Öhrn – chefsjurist och Petra Löfgren – intern styrning och kontroll

Transportstyrelsen; Zilla Jonsson - personaldirektör

Kriminalvården; Jenny Nehlin, intern styrning och kontroll och Malin Stavlin, processansvarig för värdegrundsfrågor

Kronofogdemyndigheten; Jessica Carlberg – controllerchef och Mats - säkerhetschef

Läkemedelsverket; Cecilia Magnusson – jurist och beredningschef och Lena Viklund – verksstrateg, GD-stab

8. Bilaga 1

Intervjuguide: Semistrukturerad intervju

Frågor om förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

- Berätta mer om den interna styrningen och kontrollen i er myndighet
- Tydlighet- från regeringen
- Implementeringen, praktiska exempel
- Betydelsen för arbetet mot korruption och övrigt
- Övergripande ansvaret

Risikanalyser:

- Upplevda riskområden och efterföljande riskanalyser
Specifikt om:
 - upphandling & inköp
 - utbetalningar
 - Inbetalningar
 - tillsyn, brottsutredningar, forskning
 - känslig information
 - Tillstånd och certifiering
- Handlingsplaner – praktiska genomförandet och förekomsten

Interna miljön:

- Riktlinjer/policys
- Förebyggande åtgärder
- Värdegrunds- och etikarbete
- Deltagande i nätverk
- Rekommendationer och skrifter från andra myndigheter
- Deltagande i externa utbildningar

Kontrollåtgärder:

- Riktlinjer för hantering av vissa situationer
 - specifika riktlinjer eller rutiner för riskområdena *upphandling & inköp, utbetalningar, Inbetalningar, tillsyn, brottsutredningar, forskning, känslig information, Tillstånd och certifiering* eller andra riskområden ni själva identifierat i just er verksamhet?
- Rutiner för ekonomiska transaktioner
- Avslöjande av oegentligheter och åtgärder

Information och kommunikation:

- Rapportering vid misstanke om oegentligheter
- Visselblåsningsfunktion
- Information om olika tillvägagångssätt vid misstanke om oegentligheter

Uppföljning och utvärdering:

- Uppföljning på riskanalyser och handlingsplaner
- Utvärderingar av egeninitierade åtgärder
- Kontroller för oegentligheter

- Saknas stöd från regering/riksdag?

Myndighetens eget arbete mot korruption

- Regeringens förväntningar på arbetet mot korruption
- Övriga åtgärder
- Jämförelse med andra myndigheter
- Samarbete med andra myndigheter
- Rekommendationer från ex EU
- Jämförelse med andra länder